

Tuuli Kuusama  
ARKTINEN NEUVOSTO  
ILMASTON ASIALLA –  
YMPÄRISTÖNSUOJELUSTA  
ILMASTONMUUTOKSEN  
VAIKUTUSTEN  
LÄHETILÄÄKSI?

Pro gradu -tutkielma  
Politiikkatieteet  
Syksy 2018

## Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Arktinen neuvosto ilmaston asialla –

Ympäristönsuojelusta ilmastonmuutoksen vaikutusten lähettilääksi?

Tekijä: Tuuli Kuusama

Koulutusohjelma/oppiaine: Poliittikatieteet/kansainväliset suhteet

Työn laji: Pro gradu -työ x Sivulaudaturtyö \_\_ Lisensiaatintyö \_\_

Sivumäärä: 120

Vuosi: 2018

Tiivistelmä:

Tutkielma käsittelee ilmastonmuutosta Arktisen neuvoston näkökulmasta. Käyttämäni tutkimuskysymykset ovat, miten ympäristö tuli mukaan arktiseen politiikkaan ja miten ilmastonmuutos nostettiin Arktisen neuvoston agendalle. Tavoitteena on luoda kokonaiskuva siitä, miten arktisen ympäristöyhteistyön painopiste siirtyi kaukokulkeutuvista rajat ylittävistä saasteista ilmastonmuutoksen vaikutusten viestimiseen. Arktisen neuvoston piirissä tuotettu tieto on muuttanut edellisten kolmen vuosikymmenen aikana perustavanlaatuisesti käsitystä arktisen ympäristön ja ihmisten hyvinvoinnin kannalta keskeisistä haasteista.

Analysoin dokumenttianalyysin avulla, miten Arktisen neuvoston piirissä tuotettu tieto ja julistukset ovat vaikuttaneet nykyisenlaisen käsityksen muodostumiseen arktisen alueen tulevaisuudesta ja ilmastonmuutoksesta. Tutkielma pohjautuu regiimiteoriaan. Arktinen neuvosto on arktisen politiikan keskeinen ympäristöregiimi eli ympäristöhallinnan järjestelmä. Regiiminä Arktinen neuvosto tarjoaa puitteet arktisten valtioiden, arktisten alkuperäiskansojen järjestöjen ja tarkkailijoiden kohtaamiselle. Korkean tason foorumina Arktinen neuvosto nostaa kansainvälistä tietoisuutta alueellisista ympäristöongelmista ja arktisen alueen kohtaamista haasteista. Tämän tutkielman kannalta käsite ”uusien käytäntöjen luova regiimi” osoittautuu relevantiksi, sillä Arktinen neuvosto tarjoaa vaihtoehtoisia tapoja lähestyä ilmastonmuutosta ja edistää yhteistä ymmärrystä sen luonteesta. Arktisen neuvoston ilmastopolitiikka rakentuu päästövähennysten sijaan asiantuntijuudelle ja ilmastonmuutostietoisuuden levittämiselle.

Analyysini perusteella Arktisen neuvoston ilmastotietoisuus on kasvanut asteittain, ja ilmastonmuutos on tuotu neuvoston agendalle neljässä vaiheessa. Keskeisessä roolissa oli ensimmäinen alueellinen ilmastoarvio *Arctic Climate Impact Assessment* (2005) ja sen perusteella tehty synteesisiraportti (ACIA 2004). Niiden seurauksena päättäjien ymmärrys ilmastonmuutoksesta ja arktisen alueen tulevaisuudesta muuttui niin paljon, että Arktinen neuvosto joutui sisällyttämään ilmastonmuutoksen työnsä läpileikkaavaksi teemaksi. Kaiken kaikkiaan arktinen alue on herkkä ympäristöongelmien ja ilmastonmuutoksen indikaattori. Arktisella alueella ihmisten hyvinvointi, elinkeinojen kehitys ja alkuperäiskansojen kulttuurien säilyminen kytkeytyvät toisiinsa ja ilmastonmuutokseen. Kaukokulkeutuvat saasteet ja ilmastonmuutos osoittavat arktisen alueen olevan osa laajoja maailmanlaajuisia prosesseja.

Avainsanat: arktinen alue, Arktinen neuvosto, ilmastonmuutos, regiimi, ympäristönsuojelu

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi: x

## Sisällys

|   |    |
|---|----|
| 1 Johdanto .....  | 3  |
| 2 Tutkimuskysymykset.....   | 5  |
| 3 Aiempi kirjallisuus .....   | 7  |
| 3.1 Arktinen politiikka .....   | 7  |
| 3.2 Arktinen neuvosto alueen ensisijaisena korkean tason foorumina .....                  | 11 |
| 3.3 Arktinen alue institutionalisoitui ympäristökysymysten ympärille.....                 | 16 |
| 3.4 Ilmastonmuutoksen tuominen Arktisen neuvoston agendalle .....                         | 21 |
| 3.5 Agenda-näkökulma .....  | 28 |
| 4 Regiimateoria.....  | 31 |
| 4.1 Regiimin määrittely .....   | 32 |
| 4.2 Regiimitutkimuksen taustaa .....  | 34 |
| 4.3 Dynaamiset regiimit vahvistuvat tiedon kumuloituessa.....                             | 36 |
| 4.4 Ympäristöregiimin merkityksestä arktisessa kontekstissa .....                         | 37 |
| 5 Tutkimuksen menetelmälliset valinnat.....   | 41 |
| 5.1 Dokumenttianalyysi tutkimusmenetelmänä .....  | 41 |
| 5.2 Sisällönanalyysi.....   | 43 |
| 5.3 Aineiston hankinta ja analyysiprosessi.....   | 44 |
| 6 Aineiston analyysi .....  | 48 |
| 6.1 Ministerikokoukset määrittävät Arktisen neuvoston suunnan.....                        | 48 |
| 6.2 Kehityskaari ympäristönsuojelusta ilmastonmuutokseen.....                             | 51 |
| 6.3 Nelivaihemalli ilmastonmuutoksesta Arktisen neuvoston agendalla .....                 | 57 |
| 6.3.1 Ensimmäinen vaihe: ilmastonmuutos on globaali ympäristöongelma .....                | 58 |
| 6.3.2 Toinen vaihe: ilmastonmuutos AEPS:n tarkkailuun .....                               | 60 |
| 6.3.3 Kolmas vaihe: arktisesta alueesta globaalin ilmastonmuutoksen ennakkovaroitus ..... | 65 |
| 6.3.4 Neljäs vaihe: Arktinen neuvosto varautuu toimintaympäristön muutokseen.....         | 74 |
| 6.4 Arktinen neuvosto ilmastovaikuttajana .....   | 81 |
| 7 Johtopäätökset.....   | 84 |
| 8 Liitteet .....  | 88 |
| Liite 1 Lyhenteet .....   | 88 |
| Liite 2 Arktisen neuvoston pysyvät osallistujat ja tarkkailijat .....                     | 90 |
| Liite 3 AEPS:n ja Arktisen neuvoston ministerikokoukset.....                              | 92 |
| Liite 4 Ministerikokousten painopisteet .....   | 93 |
| Aineisto ja lähteet.....  | 96 |

## 1 Johdanto

Arktis ei ole enää maailman laidalla. Sen sijaan se on aikamme suurimman haasteen keskiössä.

(Damberg 2018; oma suomennos.)

Arktinen alue on perustavanlaatuisten muutosten ytimessä, joiden keskeinen liikkeelle paneva voima on ilmastonmuutos (Young 2012, 165; Keil 2014, 162; Bock 2013, 42). Käsitys kokonaisvaltaisen muutoksen kourissa olevasta arktisesta alueesta ilmentää alueen nykyistä dynamiikkaa (ks. esim. Dodds 2013, 193). Globalisaatio vahvistaa arktisten haasteiden monitasoista keskinäisriippuvuutta, koska arktinen alue on monin tavoin osa laajempia globaaleja prosesseja (ks. Nuttall 2012; Young 2012). Luonnonvarojen kestävän käytön edellytykset, kaukokulkeutuvat saasteet, ilmastonmuutos ja alueella yhä oleva sotilaallinen potentiaali muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden (Heininen 2004, 209). Globaalit trendit, kuten väestönkasvu, lisääntynyt energiankulutus ja kasvanut liikenne vahvistavat toisiaan. Muutos ei rajoitu vain ympäristöön tai ilmastoon, vaan se vaikuttaa kaikkiin elämänalueisiin terveydestä elinkeinoihin ja infrastruktuuriin asti (Malcolm 2014, 113).

Arktinen ympäristöyhteistyö lähti liikkeelle saastumiskysymyksistä ja ympäristön tilan kartoittamisesta arktisen ympäristöyhteistyöstrategian (*Arctic Environmental Protection Strategy*, AEPS) nimellä. Tämän tutkielman keskiössä on Arktinen neuvosto, joka on arktisten valtioiden, arktisten alkuperäiskansojen järjestöjen ja tarkkailijoiden välinen korkean tason foorumi. Neuvoston vahvuus on tuottaa tietoa arktisesta ympäristöstä sekä alueen neljän miljoonan asukkaan sosiaalisesta ja taloudellisesta kehityksestä (Brigham et al. 2016, 14). Arktisen neuvoston missio on parantaa tietoisuutta arktisen alueen kannalta keskeisistä aiheista kansainvälisillä foorumeilla.

Kansainvälisiä ympäristöhallinnan järjestelmiä eli ympäristöregiimeitä perustetaan vastauksena erilaisiin ympäristöhaasteisiin (Young 2011a). Lähestyn Arktista neuvostoa regiiminä, koska se on tärkeä poliittisen yhteistyön normien tuottaja ja konsensuksen rakentaja arktisella alueella. Arktinen alue on ilmastonmuutoksen havainnoinnin kannalta erityisessä asemassa, koska ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt arktisen alueen asukkaiden elämään ja ympäristöön. Arktinen neuvosto on valjastanut ilmastonmuutoksen inhimilliset vaikutukset keskeiseksi keinoksi osoittaa globaalin ilmiön paikallisia vaikutuksia. Ilmastonmuutoksen vaikutukset, kuten merijään sulaminen ja lämpötilan nouseminen, näkyvät arktisella alueella aiemmin ja voimakkaammin kuin missään muualla maapallolla (ACIA 2004, 10; Keskitalo, Koivurova & Bankes 2009, 1–2).

Arktinen neuvosto oli mukana kokoamassa ensimmäistä alueellista, yli 1000-sivuista *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA 2005) -ilmastoarviota. Päättäjien ja laajan yleisön tiedon tarpeeseen koottiin lyhennetty synteesiraportti *Impacts of a Warming Arctic* (ACIA 2004), joka julkaistiin ennen täysimittaista tieteellistä versiota. Käytän jatkossa synteesiraportista nimeä ACIA-raportti. Sen perusteella levisi käsitys arktisesta alueesta globaalin ilmastonmuutoksen ennakkovaroituksena. Raportin seurauksena arktisesta alueesta levisi mielikuva kansainvälisesti kiinnostavasta, taloudellisia mahdollisuuksia tarjoavasta ja ympäristöarvoiltaan korvaamattomasta alueesta (Koivurova & Graczyk 2014, 444). ACIA-raportin myötä korostui tarve selvittää yhtymäkohtia Arktisen neuvoston painopisteiden eli ympäristönsuojelun, kestävän kehityksen, ihmisten hyvinvoinnin ja ilmastonmuutoksen välillä.

ACIA-raportti muutti perinpohjaisesti Arktisen neuvoston käsityksen alueen haasteista ja mahdollisuuksista. Meidän elinaikanamme tullaan todennäköisesti näkemään kesäisin jäätön arktinen merialue. ACIA-raportin dramaattisten löydösten myötä Arktisen neuvoston tuli alueen ensisijaisena korkean tason foorumina ottaa kantaa käsillä oleviin muutoksiin. Siitä lähtien Arktinen neuvosto on keskittynyt hallitun muutoksen ohjaamiseen ja monitahoisten arktisten haasteiden kansainvälisen näkyvyyden edistämiseen. Arktinen neuvosto kanavoi alkuperäiskansojen ja paikallisten asukkaiden huolen ilmastonmuutoksen kauaskantoisista vaikutuksista muun maailman tietoisuuteen.

Arktisten valtioiden välinen yhteistyö lähti liikkeelle ympäristönsuojelusta ja rajat ylittävästä saastumisesta kylmän sodan loppuvaiheessa. Tämä Rovaniemi-prosessin nimellä tunnettu kehityskulku ja ajankohtainen arktinen uutisvirta saivat allekirjoittaneen – junan tuoman rovaniemeläisen – kiinnostumaan ilmastokysymyksistä. Suomen rooli Arktisen neuvoston puheenjohtajamaana vuosina 2017–2019 tuo aiheeseen erityistä hohtoa. Jäin pohtimaan, miten ilmastonmuutos nostettiin Arktisen neuvoston agendalle hyödyntämällä arktisen tiedontuotannon olemassa olevia rakenteita. Mikä rooli jäi perinteisille ympäristökysymyksille, kun ilmastonmuutoksesta puhutaan kaikkialla? Mitä Arktinen neuvosto kykenee tekemään ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi, kun neuvoston toiminta perustuu yksimielisyyteen? Kuvaan tässä tutkielmassa arktisen ympäristöyhteistyön kehityskaaren Fairbanksin ministerikokoukseen (2017) asti ja selvitän ilmastonmuutoksen ajallista kehitystä arktisen yhteistyön agendalla.

## 2 Tutkimuskysymykset

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee ilmastonmuutosta arktisesta näkökulmasta. Luon tutkielmassa katsauksen, miten arktisen ympäristöyhteistyön kehityskaari on edennyt ympäristönsuojelusta ja saasteista ilmastonmuutoksen vaikutusten esiin nostamiseen. Arktisen neuvoston ja sen edeltäjän arktisen ympäristöyhteistyöstrategian (*Arctic Environmental Protection Strategy*, AEPS) tutkimustyö loi pohjan nykyiselle käsitykselle arktisen alueen muutoksesta ja sen kauaskantoisista vaikutuksista (Stone 2015). Agendan muotoilemisessa on käytännössä kysymys siitä, että tärkeäksi koettu asia saa näkyvyyttä tutkimuksessa ja politiikan päätöksentekoprosesseissa. Agenda-näkökulman perusoletus on, että kun asia muuttuu suhteellisesti merkittävämmäksi, se nousee ylemmäs poliittisella asialistalla ja kiinnittää päättäjien huomion (Dearing & Rogers 1996, 8).

Käyttämäni tutkimuskysymykset ovat, miten ympäristö tuli mukaan arktiseen politiikkaan ja miten ilmastonmuutos nostettiin Arktisen neuvoston agendalle.

Tavoitteena on selvittää AEPS:n ja Arktisen neuvoston ministerikokousten julistuksia analysoimalla, miten Arktinen neuvosto on profiloitunut ilmastonmuutuskysymyksessä. Analysoin ministerikokousten julistuksista ilmastonmuutostietoisuuden kasvua ja neuvoston painopisteen siirtymistä saasteista ilmastonmuutoksen vaikutusten hallintaan. Ajallisesti tutkielmassa painottuvat 1990-luvun loppupuoli ja 2000-luvun alkuvuodet, jolloin Arktinen neuvosto nosti ja vakiinnutti ilmastonmuutoksen agendalleen. Ensisijaisena aineistona käytän AEPS:n ja Arktisen neuvoston ministerikokousten julistuksia. Täydennän niitä arktisen ympäristön tilaa kartoittavilla *State of the Arctic Environment* -arviointiraporteilla hahmottaakseni, miten Arktisen neuvoston prioriteetit ovat muuttuneet neuvoston piirissä tuotetun tiedon myötä. Käsittelem *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) -työryhmän kokoamaa tietoa kursorisesti havainnollistamaan tieteen ja politiikan vuorovaikutusta. Arktisessa neuvostossa vastuu ilmastonmuutoksen indikaattorien tuottamisesta on pitkälti AMAP-työryhmän varassa. Sen ensisijainen tavoite on arvioida ihmistoiminnasta aiheutuvien ympäristöuhkia ja niiden vaikutuksia arktisella alueella (AEPS 1991; AMAP Monitoring and Assessment).

Tutkielman pääargumentti on, että käsitys arktisesta alueesta ja sen kokemista uhkista on muuttunut perustavanlaatuisesti tieteellisen näytön perusteella. Ilmastonmuutoksen vaikutusten esiin tuomisella on huomattava merkitys arktisen alueen uuden dynamiikan hahmottumisessa.

Kylmän sodan aikaiset geostrategiset jännitteet ovat lientyneet. Arktinen koskematon luonnonympäristö on muuttunut dynaamiseksi poliittisesti ja taloudellisesti kiinnostavaksi alueeksi. (AEPS 1991, 30; Young 1992; Koivurova & Graczyk 2014.)

Arktisen neuvoston perustamisesta on kulunut yli 20 vuotta, joten sen työn tarkastelemiseen alkaa löytyä ajallista perspektiiviä. Aiemmat Arktista neuvostoa ja ACIA-prosessia tarkastelleet julkaisut ovat pystyneet kartoittamaan arktisen regiimin ja ilmastoagendan kehitystä luonnollisesti vain kirjoitushetkeensä asti. Tämä tutkielma on ajallista jatkumoa edellisille regiimiteoriaa hyödyntäneille tutkimuksille (ks. esim. Tennberg 1998; Nilsson 2007; Nilsson 2009a; Nilsson 2009b).

Regiimiteorian osalta näkökulma on siinä, miten ilmastonmuutos integroitiin olemassa olevaan regiimiin. Regiimit voidaan karkeasti rinnastaa instituutioihin. Ne tarjoavat uusia tapoja lähestyä erilaisia asiakysymyksiä. Tässä työssä ei painoteta regiimin institutionaalisen tai ympäristöllisen tehokkuuden arviointia (ks. Tennberg 2005). Jätän globaalim ilmastohallinnan tarkemman käsittelyn työn ulkopuolelle, vaikka sivuan tutkielmassa Arktisen neuvoston roolia suhteessa YK:n ilmastopuitesopimukseen (UNFCCC) (ks. lisää esim. Duyck 2012; Carter 2007). Tutkielmassa ei myöskään syvennyttä ACIA-raportin jälkeen tuotettuihin jää- ja vesijärjestelmää käsitteleviin *Snow, Water, Ice, Permafrost in the Arctic* (SWIPA) -raportteihin (AMAP 2011; AMAP 2017b) eikä sopeutumista käsittelevään *Adaptation Actions for a Changing Arctic* (AACAA) -suurhankkeeseen (AMAP 2014; AMAP 2017a). Yksittäisten aiheiden osalta ultraviolettisäteily jää työn ulkopuolelle, vaikka sitä käsitellään ilmastonmuutoksen yhteydessä arktisessa tiedontuotannossa (AMAP 1997; ACIA 2004).

Seuraavassa luvussa esittelen lyhyesti arktisen politiikan näkökulmia sekä Arktisen neuvoston alueen ensisijaisena kansainvälisenä foorumina. Käyn aiemman kirjallisuuden valossa pääpiirteittäin läpi arktisen ympäristöyhteistyön vaiheet ja ACIA-raportin sisällön. Käytän agenda-näkökulmaa selittämään, miten tietty aihe voi lyödä itsensä läpi suhteessa muihin teemoihin. Neljännessä luvussa käyn läpi regiimiteoriaa tutkielman viitekehyksenä. Regiimit käyttävät vaikutusvaltaa määritellessään, missä valossa tietyt asiakysymykset, kuten tässä tapauksessa ilmastonmuutos, nähdään. Viidennessä luvussa etenen tutkimuksen menetelmällisiin valintoihin, jotka perustuvat dokumenttianalyysiin ja sisällönanalyysiin. Kuudennessa luvussa esitän analyysini ilmastonmuutoksen kehityskaaresta arktisen ympäristöyhteistyön agendalla kehittämäni nelivaihemallin avulla. Seitsemäs luku kattaa johtopäätökset ja lisätutkimustarpeet.

### 3 Aiempi kirjallisuus

Arktisesta alueesta tuotettu kirjallisuus on valtaosin syntynyt 1990-luvun alun jälkeen. Varhaiset julkaisut käsittelevät ympäristöyhteistyön syntyvaiheita, kun taas 2000-luvun julkaisut keskittyvät eteenkin ilmastonmuutokseen (esim. Young & Osherenko 1993; Tennberg 2000; Nilsson 2007).

#### 3.1 Arktinen politiikka

Arktinen politiikka on tunnistettavissa sille tyypillisten teemojen kautta sen sijaan, että siitä olisi tarjolla tiivis määritelmä. Sama pätee arktiseen alueeseen. Eri määritelmät painottavat erilaisia arktiselle alueelle ominaisia piirteitä. Pohjoinen napapiiri 66° 33' on monesti käytetty maantieteellinen arktisen alueen eteläraja. Sen voisi määrittellä myös puurajan mukaan, jolloin alue laajenisi kohti etelää. (AMAP 1997, 6–7.) Arktisen alueen määrittelemiseen puurajan tai kuukauden keskilämpötilan mukaan liittyä ilmaston lämpenemisen myötä olennainen haaste – raja kipuaa vähitellen pohjoisemmaksi. *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) -työryhmä ei määrittele tarkasti arktista aluetta, vaan rajaa sen 60° leveyspiirin ja napapiirin avulla (kuvio 1. Arktinen alue).





Kuvio 1. Arktinen alue

Lähde: AMAP Geographical coverage

Arktinen politiikka käsittelee maapallon pohjoisten alueiden ja väestön kannalta merkittäviä aihekokonaisuuksia, kuten ympäristönsuojelua, alkuperäiskansojen olosuhteita, elinkeinojen kehitystä ja arktista aluetta palvelevan tiedon tuotantoa. Arktisen politiikan luonteeseen liittyy eri tekijöiden, kuten ilmastonmuutoksen, globalisaation ja taloudellisten mahdollisuuksien yhteen kietoutuminen. (Koivurova & Graczyk 2014, 444; Young 2012, 165; Sinevaara-Niskanen 2015, 3.)

Arktiseen politiikan varhaisvaiheita kuvaa käsitys alueen erityisyydestä. Arktisen alueen poikkeuksellisuus (*Arctic exceptionalism*) liitetään sen kaukaiseen, koskemattomaan eksotiikkaan ja puhtaisiin luonnonoloihin, joiden säilyttäminen vaatii arktisten valtioiden erityistä huomiota (Young 1992, 6, 13–18; Koivurova 2010, 148–149; AMAP 1997, vii). Nykyisin arktista aluetta pidetään erityisenä poliittisena tilana, koska se ei ole kovin altis maailmanpolitiikan jännitteille; arktinen alue kykenee ylläpitämään funktionaalista yhteistyötä

ja geopoliittista vakautta. Lisäksi arktisen politiikan arvomaailma on erityinen, sillä arktiset valtiot ymmärtävät alueen vakauden liittyvän ympäristön hyvinvointiin. (Heininen 2018, 216–218.)

Arktinen politiikka on muodostunut konfliktipotentialin ja yhteistyömahdollisuuksien välille (ks. esim. Heininen 2004). Kylmän sodan lopussa Neuvostoliiton johtaja Gorbatšov otti liennytyksen askeleen, kun hän visioi arktista rauhan aluetta (Gorbachev 1987; Åtland 2008). Arktinen politiikka on kokeellisen yhteistyön menestystarina, koska kylmän sodan näyttämöstä muodostui rajat ylittävän yhteistyön mallialue (Heininen 1999, 75–77).

Arktinen alue syntyi ja institutionalisoitui lähtökohtaisesti *ympäristöturvallisuuden* kysymysten ympärille sotilaallisen turvallisuuden ja kaupankäynnin sijaan. Se tekee arktisesta poliittisena alueena omaleimaisen kansainväliselläkin tasolla arvioituna (Exner-Pirot 2013, 122; alkuperäinen kursivointi; ks. myös Nilsson 2012). Arktisten valtioiden ensisijainen jaettu intressi oli lisätä poliittista vakautta pohjoisille alueille kylmän sodan päättyessä, ja siihen tarvittiin konkreettisia toimia luottamuksen rakentamiseksi (Heininen 2018, 220–221). Arktisen poliittisen yhteistyön alkuvaiheen teki mahdolliseksi keskittyminen rajat ylittävään ympäristöyhteistyöhön korkean politiikan ja sotilaallisen vastakkainasettelun korostamisen sijaan (Nilsson 2012, 176–179). Arktisten valtioiden saattaminen säännöllisesti yhteisten asioiden äärelle oli ensimmäinen askel luottamuksen rakentamisen ja hauraan yhteistyön tiellä idän ja lännen välillä. Arktinen yhteistyö alkoi kehittyä matalan politiikan ehdoilla ympäristöaiheista, etenkin kaukokulkeutuvista saasteista ja ydinturvallisuuden riskeistä. 2000-luvulle tultaessa keskeisimpien uhkien joukkoon lisättiin ilmastonmuutoksen dramaattiset vaikutukset. Yhteiset aiheet ovat sittemmin levinneet ympäristökysymyksistä taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja inhimilliseen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin (Koivurova & Graczyk 2014, 444; Heininen 2018).

Arktinen alue on noussut uudella tavalla globaalin politiikan keskiöön kylmän sodan jälkeen (Nuttall 2012, 1; Heininen, 2005a; Young 2012). Arktisen alueen suhde muuhun maailmaan on keskeinen geopoliittinen kysymys kansainvälisissä suhteissa (ks. esim. Finger & Heininen 2018). Alueeseen liittyy muun muassa sen strateginen merkitys, kilpailu luonnonvaroista sekä merenkulun ja kehittyneen teknologian myötä helpottunut saavutettavuus (ks. Heininen 2004, 218; Heininen 2018). Ilmastonmuutokset vaikutukset ja taloudellinen keskinäisriippuvuus kytkevät arktisen alueen kiinteästi globaaliin kontekstiin, mutta vuorovaikutusta tapahtuu molempiin suuntiin (Heininen 2005a, 91; Finger & Heininen 2018). Ilmastonmuutoksen

seurauksena pohjoisista merireiteistä tulee keskipitkällä aikavälillä helpommin kuljettavia ja runsaista luonnonvaroista laajamittaisesti hyödynnettäviä (ACIA 2004, 11). Tämä kehityskulku on jo lisännyt kansainvälistä kiinnostusta arktista aluetta kohtaan. Nykyisin arktista politiikkaa kuvaa kuitenkin poliittinen vakaus, sillä arktisten valtioiden kesken vallitsee yhteisymmärrys vakauden ja keskinäisen luottamuksen merkityksestä (Stokke 2013; Heininen 2018, 226). Kaiken kaikkiaan arktista politiikkaa ohjaa sovinnollinen kansainvälisten sitoumusten henki (*orderly development*) (Koivurova 2011).

Arktiseen politiikkaan kuuluu alkuperäiskansoille annettu vahva rooli poliittisessa prosessissa (ks. esim. Koivurova et al. 2008). Axworthy (2013, xvi) nimittää alkuperäiskansat osallistavaa monenkeskisen hallinnan mallia verkostohallinnaksi (*network governance*), joka mahdollistaa erityyppisten toimijoiden osallisuuden päätöksentekoprosessissa. Tämä lähtökohta on olennaista huomioida arktisessa politiikassa, koska valtiotoimijat ovat yksin kykenemättömiä vastaamaan rajat ylittäviin ympäristöongelmiin. Alkuperäiskansojen kokemusten ja perinteisen tiedon huomioiminen liittävät ympäristö- ja inhimillisen turvallisuuden kysymykset keskeiseksi osaksi arktista politiikkaa (Nicol & Heininen 2014).

Arktista politiikkaa voi lähestyä myös turvallisuusulottuvuuksien kautta (ks. esim. Heininen 2016). Arktisessa yhteistyössä turvallisuuden ja ympäristön suhde saa uuden merkityksen, joka näkyy niin ympäristöturvallisuuden kuin kokonaisturvallisuudenkin käsitteissä. Kokonaisturvallisuus painottaa turvallisuuden ympäristöön ja ekologiaan liittyviä tekijöiden lisäksi turvallisuuden sosiaalista ja inhimillistä puolta. Arktisessa politiikassa keskeisessä asemassa on inhimillinen turvallisuus, joka keskittyy yksilön arkipäivän turvallisuuteen ja uhkiin kuten saastumiseen, ruokaturvallisuuteen, ympäristön pilaantumiseen, sosiaaliseen epävarmuuteen ja luonnonvarojen laajamittaiseen hyväksikäyttöön. (emt., 233). Ilmastonmuutoksella on turvallisuusulottuvuus ennen kaikkea sen fyysisten vaikutusten ja niihin liittyvän ennakoimattomuuden vuoksi (Heininen 2016, 220). Tämän tutkielman kannalta on merkittävää, että ilmastonmuutos vaikuttaa kestäväen kehityksen toteutumisedellytyksiin monin tavoin (Bock 2013, 38, 41, 44). Toisaalla kuitenkin huomautetaan, ettei kestävästä kehityksestä ole yhtenevää määritelmää (vrt. Heininen 2013, 40). Ilmastonmuutokseen liittyy sekä uhkia että positiivisia odotuksia riippuen intresseistä (ACIA 2004, 8). Alueen lisääntyvän ihmistoiminnan ja luonnonvarojen laajamittaisen hyödyntämisen myötä energiakysymykset ja merenkulun turvallisuus nousevat entistä ajankohtaisemmiksi arktisen politiikan teemoiksi. Pohjoisen jäämeren sanotaankin ottaneen aiempaa keskeisemmän paikan uudella arktisella

agendalla, mikä liittyy etenkin kehittyviin kaupallisen merenkulun ja energiateollisuuden mahdollisuuksiin (Young 2012, 167–168).

### **3.2 Arktinen neuvosto alueen ensisijaisena korkean tason foorumina**

Arktinen neuvosto on hallitusten välinen korkean tason foorumi ja arktisen politiikan keskeinen toimija (ks. Berkman & Vylegzhanin 2013, 377–378). Nilsson (2007, 210; oma suomennos) käyttää siitä kuvailua ”nouseva alueellinen arktinen regiimi” (*emerging regional Arctic regime*). Arktisella alueella on lukuisia muitakin yhteistyöjärjestelyjä Arktisen neuvoston lisäksi, kuten esimerkiksi alueellinen Barentsin euroarktinen neuvosto ja Arktinen talousneuvosto.

Arktisen ympäristöyhteistyön institutionalisoituminen sai alkunsa Suomen aloitteesta kokoon kutsutusta korkean tason kokouksesta. Se johti kahden vuoden valmistelutyön jälkeen arktisen ympäristöyhteistyöstrategian (*Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS*) allekirjoittamiseen Rovaniemellä vuonna 1991 (ks. esim. Heikkilä 1998, 58–65). Arktinen neuvosto perustettiin AEPS:n jatkumoksi vuonna 1996 Ottawan julistuksella (Arctic Council 1996). Arktisen neuvoston perustamisen tarkoituksena oli yhteistyömahdollisuuksien laajentaminen ja vahvistaminen (Graczyk 2011, 599). Arktinen neuvosto eroaa edeltäjästään AEPS:stä siinä, että aiempien puhtaasti ympäristönsuojeluaiheiden rinnalle nostettiin laajempi asialista (Arctic Council 1996, 2–3; Nowlan 2001, 9; Koivurova & Hasanat 2009, 55). Neuvoston tavoitteena on edistää yhteistyötä ja vuorovaikutusta arktisten valtioiden, alueen alkuperäisväestön ja muiden toimijoiden kesken ”yhteisissä arktisissa aiheissa”, joista erikseen mainitaan kestävä kehitys ja ympäristönsuojelu (Arctic Council 1996, 2; oma suomennos). Arktisen neuvoston aikana ympäristöhuolet on ankkuroitu osaksi laajaa kestävän kehityksen ja turvallisuuden viitekehystä (Nilsson 2012, 182). Kestävän kehityksen kattokäsitteen alle on koottu erilaisia elinkeinoihin, inhimilliseen kehitykseen ja asukkaiden hyvinvointiin liittyviä aiheita. Sotilaallinen turvallisuus on rajattu asialistan ulkopuolelle (Arctic Council 1996, 2; alaviite 1).

Kahdeksan arktisen valtion<sup>1</sup>, alkuperäiskansojen järjestöjen ja lähes 40 tarkkailijan korkean tason foorumi on profiloitunut ympäristökysymyksissä ja kestävässä kehityksessä perustamisestaan lähtien (ks. liite 2 Arktisen neuvoston pysyvät osallistujat ja tarkkailijat). Vielä AEPS:n aikana alkuperäiskansojen edustajat olivat tarkkailijoita muiden tarkkailijaryhmien (ei-hallitustenväliset järjestöt, hallitustenväliset järjestöt ja ei-arktiset valtiot) tapaan (AEPS 1991, 3). Arktisessa neuvostossa alkuperäiskansojen järjestöjen erityisasemaa korostetaan ainutlaatuisella pysyvien osallistujien (*Permanent Participant*) nimikkeellä (Arctic Council 1996, 3; Koivurova 2010, 148). Pysyvät osallistujat eivät voi äänestää, mutta muilta osin niiden asema on mahdollisimman tasavertainen jäsenvaltioiden kanssa (Nowlan 2001, 10). Arktisten valtioiden tulee konsultoida alkuperäiskansojen järjestöjä ennen yksimielisyyteen perustuvaa päätöksentekoa (Koivurova 2010, 148; Arctic Council 1996, 2–3). Arktisen alueen ulkopuoliset valtiot ja muut toimijat voivat päästä mukaan Arktisen neuvoston työhön ainoastaan tarkkailijoina (Arctic Council 2013b, Rules 36–38).

Arktinen neuvosto on perustettu Ottawan julistuksella, eli se ei perustu kansainvälisoikeudelliseen sopimukseen (Koivurova & Hasanat 2009, 70; Arctic Council 1996). Tämä *soft law* -luonne tarkoittaa muun muassa sitä, ettei Arktinen neuvosto sovellu päätöksentekoon (*decision making*), sopimusvelvoitteiden valvontaan tai pakottamiseen johtuen sen kansainvälisoikeudellisesta perustasta. Arktinen neuvosto ei voi koordinoida itsenäisenä toimijana arktista politiikkaa ilman arktisten valtioiden konsensusta. Neuvoston toimintaa kuvaa vapaaehtoisuus, joka heijastuu niin rahoitusmalliin kuin myös valtioiden tapaan ottaa omaehtoisesti hankkeita johdettavakseen. (Ks. Brigham et al. 2016, 18; Nowlan 2001, 11; Graczyk 2011, 600.)

Korkean tason foorumina Arktinen neuvosto soveltuu muokkaamaan ja linjaamaan arktista politiikkaa (*policy shaping*). Arktinen neuvosto on omaksunut vahvan roolin globalisoituneen arktisen alueen kehityksen ohjaajana (*steward*). Tiedontuotannon lisäksi Arktinen neuvosto pyrkii vaikuttamaan kansainvälisellä tasolla, jotta kansainväliset säännöt ja standardit huomioisivat aiempaa paremmin arktiset erityisolosuhteet. (Koivurova et al. 2017, 43.) Tämä näkyy konkreettisesti esimerkiksi merenkulun ja merellisen öljyntuotannon kohdalla, joita varten Arktinen neuvosto on koonnut tietoisuuden lisäämiseksi ja riskienhallinnan edistämiseksi ohjesääntöjä hyvistä käytännöistä (PAME 2014; AMSA 2009; Koivurova et al. 2017, 53–54). Kaksi ensimmäistä Arktisen neuvoston piirissä neuvoteltua oikeudellisesti sitovaa sopimusta,

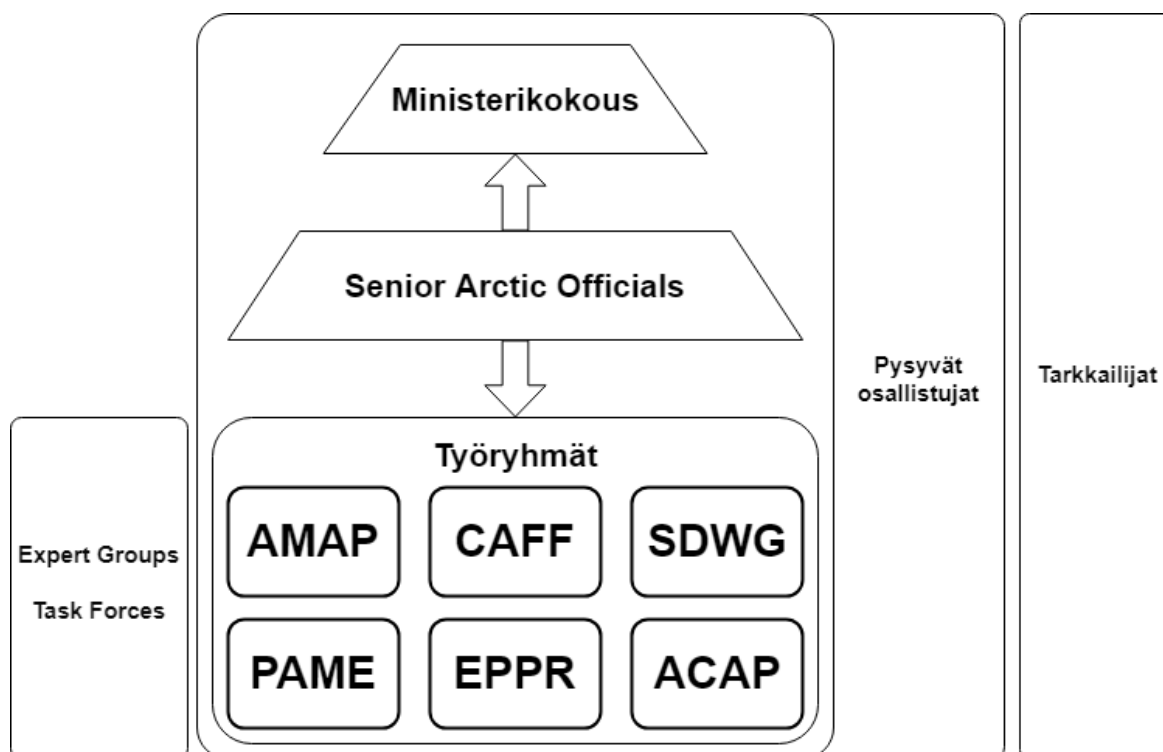
---

<sup>1</sup> Arktisen neuvoston jäsenmaita ovat Islanti, Kanada, Norja, Ruotsi, Suomi, Tanska, Venäjä ja Yhdysvallat (Arctic Council 2018a).

arktisen alueen pelastussopimus ja arktisen alueen öljyntorjuntasopimus, keskittyvät taloudellisen toiminnan turvallisiin edellytyksiin ja ympäristöriskien hallintaan (Arctic Council 2011a; Arctic Council 2013a).

Arktisen neuvoston uniikki piirre on sen kyky tarjota puitteet erilaisten toimijoiden kohtaamiselle (Heininen 2005b, 16, 20). Arktinen neuvosto on ”valtioiden ja arktisten alkuperäiskansojen välinen keskustelufoorumi arktisen alueen kehityksestä ja tulevaisuudesta” (Tennberg 2005, 27). Arktisen neuvoston *soft law* -rakenne ja alkuperäisväestölle annettu erityinen asema muodostavat yhdessä tukevan kaikupohjan alkuperäisväestön huolille saasteiden ja ilmastonmuutoksen inhimillisistä vaikutuksista. Nuukin (II) ja Kiirunan ministerikokouksissa alkuperäiskansojen ainutkertaista roolia painotetaan ”neuvoston perustavanlaatuisena vahvuutena” (Arctic Council 2011, 1; Arctic Council 2013d, 1; oma suomennos). Alkuperäiskansojen kokemukset tähdentävät, miten paljon ilmastonmuutoksen edetessä on pelissä.

Arktisen neuvoston puheenjohtajuus kiertää jäsenvaltioiden kesken. Joka toinen vuosi puheenjohtajuuskauden lopussa kokoontuva ministerikokous muodostaa neuvoston ylimmän päätöksentekotason. Ministerikokouksissa julkaistavat julistukset eli ei-sitovat päätökset määrittelevät Arktisen neuvoston painopisteet ja tulevaisuuden suunnan. Ministerikokoukset ovat luonteeltaan lyhyitä ja strukturoituja, mikä alleviivaa *Senior Arctic Officials* (SAO) -virkamieskomitean poliittista valmistelevaa roolia. Ministerikokousten ydinsisältö keskittyy julistuksen allekirjoittamiseen ja poliittisten suositusten antamiseen, joiden sisällöstä täytyy vallita yksimielisyys (Fenge 2013, 19; Koivurova et al. 2017, 51). Ministerikokouksissa arvioidaan myös puheenjohtajuuskauden aikana loppuun saatettuja hankkeita, mikä näkyy julistuksissa tieteellisten tulosten ja politiikan välisessä vuorovaikutuksessa. Suositukset voivat sisältyä itse julistukseen, tai ne hyväksytään työryhmän loppuraportin myötä. Suositusten heikkous on siinä, että ne ovat väljiä eivätkä velvoittavia, joten niiden toimeenpano ja toteutumisen seuranta aiheuttavat haasteita. (Koivurova et al. 2017, 51.)



Kuvio 2. Arktisen neuvoston rakenne.

Arktisen neuvoston toiminta on jakautunut eri tasoille (ks. kuvio 2. Arktisen neuvoston rakenne). Neuvoston päättävä taso koostuu arktisten jäsenvaltioiden ministereistä, jotka aiemmin olivat useasti toimialaministereitä, mutta nyttemmin ulkoministereitä. Ministerit linjaavat Arktisen neuvoston toimintaa, hyväksyvät hankkeet sekä hakemuksesta pysyvät osallistujat ja tarkkailijat. Ministerit valvovat jäsenvaltioista nimetyn SAO-virkamieskomitean työtä. Ministerikokousten välillä SAO-virkamieskomitea vastaa hallinnollisesta toiminnasta, työryhmien ohjauksesta ja valvonnasta. Työryhmät puolestaan muodostavat operationaalisen tason. (Graczyk 2011, 600–603.) Arktisen neuvoston haaste on sen agendan laajentuminen yhteistyön kehittyessä. Neuvostosta on kehittynyt keskeinen arktinen koordinaatio- ja vuorovaikutustaso keskenään niinkin erilaisissa kysymyksissä kuin öljyvahinkojen torjunnassa ja alkuperäiskansa- ja terveysasioissa. Arktisen neuvoston alaisuudessa on jatkuvasti meneillään noin 80 projektia, mikä kuvaa toiminnan fragmentoitumista (Koivurova et al. 51).

Arktisen neuvoston arkinen työ tehdään kuudessa työryhmässä, joista neljä periytyy AEPS:n kaudelta. Alkuperäiset työryhmät olivat arktisten kasvi- ja eläinlajien suojeluun keskittynyt

CAFF<sup>2</sup>, arktisen meriympäristön suojeluun ja meriliikenteen ratkaisuihin erikoistunut PAME, ympäristöä vahingoittavien onnettomuuksien ehkäisemiseen, valmiuteen ja jälkitöihin keskittynyt EPPR sekä monitorointiin ja arviointiin keskittynyt AMAP. Ne siirrettiin sellaisenaan AEPS:stä Arktisen neuvoston rakenteeseen. AMAP-työryhmästä on todettu, että se on Arktisen neuvoston kunnianhimoisin ja näkyvin elementti (Nowlan 2001, 13; Young 1998, 39). AMAP seuraa ja arvioi arktisen ympäristön tilaa, ilmastonmuutosta sekä näiden vaikutusta ihmisten hyvinvointiin. (Arctic Council 2018a.) Arktista neuvostoa varten luotiin lisäksi uudet työryhmät kestävän kehityksen kysymyksiä (SDWG) ja saasteiden vähentämistä (ACAP) varten. Alkuperäiset neljä työryhmää perustuvat pysyviin ohjelmiin, kun taas kestävän kehityksen työryhmä (SDWG) toimii hankepohjaisesti. ACAP keskittyy hylättyjen ongelmajätteiden puhdistushankkeisiin etenkin Venäjällä vähentämällä siten haitallisten aineiden leviämistä ympäristöön. Vakituisten työryhmien lisäksi Arktinen neuvosto käyttää määräaikaista työryhmiä (*task force*) ja asiantuntijaryhmiä (*expert group*), jotka soveltuvat rajattuihin, konkreettisesti vaikuttaviin asiasisältöihin<sup>3</sup>. (Koivurova et al. 2017, 50.) Työryhmien lisäksi Arktisen neuvoston työtä on tukenut vuodesta 2013 alkaen Arktisen neuvoston pysyvä sihteeristö (Arctic Council Secretariat 2016).

Arktisen neuvoston työ kiteytyy kahteen toisiaan tukevaan asiakokonaisuuteen, joista ensimmäinen on ympäristöyhteistyö ja toinen sen tavoitteita tukeva tiedontuotanto (ks. Nilsson 2007, 5). Arktisen neuvoston vahvuutena pidetään sen kykyä tunnistaa nousevia aiheita. Tuottamalla päätöksentekoa palvelevaa tietoa arktisesta alueesta, neuvosto on onnistunut kehystämään arktisia kysymyksiä siten, että ne saavat näkyvyyttä kansainvälisillä foorumeilla. (Axworthy 2013, xvi; Kankaanpää & Young 2012, 1.) Arktisen neuvoston erityispiirre on tiedon tarpeen ja tuotannon symbioosi, joka liittyy arktisessa politiikassa ilmenevään tietoon kytkeytyneeseen valtaan (ks. Sinevaara-Niskanen 2015, 5). Arktinen neuvosto on omaksunut

---

<sup>2</sup> Työryhmien nimien suomennokset löytyvät lyhenteistä (ks. liite 1 Lyhenteet).

<sup>3</sup> Nykyiset määräaikaista työryhmät ovat *Task Force on Arctic Marine Cooperation* (TFAMC) ja *Task Force on Improved Connectivity in the Arctic* (TFICA) (Arctic Council 2018b). Nykyiset asiantuntijaryhmät ovat *Expert Group in Support of Implementation of the Framework for Action on Black Carbon and Methane* ja *Ecosystem-Based Management Expert Group* (Arctic Council 2015b).



itselleen roolin kansainvälisen ympäristöpolitiikan ”kognitiivisena edelläkävijänä” (Nilsson 2009a, 201; oma suomennos).

Arktisen neuvoston päätöksentekotapa perustuu tieteelliseen näyttöön (*evidence-based decision making*). Tieteellisen tiedon, seurannan (*monitoring*) ja perinteisen kokemuseräisen tiedon kolminaisuus on ollut alusta lähtien AEPS:n ja Arktisen neuvoston poliittisen vaikuttamisen taustavoima (AEPS 1991, 6, 10; Arctic Council 1996, 2; ks. myös Ottawa Traditional Knowledge Principles). Arktisen neuvoston työryhmät tukevat tiedontuotannollaan neuvoston päätöksentekoa ja vaikuttamista (ks. esim. Heininen 2004, 213; Brigham et al. 2016, 16–17; Heininen 2004b). Arktinen neuvosto käyttää tieteellisiä arviointiraportteja muotoillessaan visiotaan arktisen alueen tulevaisuudesta ja omasta roolistaan arktisen alueen edustajana (Dodds 2013). Arktisen neuvoston työryhmien raporteissa korostuu näkemys, että tieto elää ja on kumuloituvaa. Käsitukset tarkentuvat sitä mukaa, kun tietoaukkoja paikataan ja uutta tietoa tulee lisää. Ilmastonmuutoksen tieteellisen varmuuden osoittamisessa AMAP-työryhmällä on ollut keskeinen rooli (ACIA 2004; SWIPA 2011; AMAP 2017b). Ilmastonmuutos on valikoitunut juurikin Arktisen neuvoston piirissä tuotetun tiedon perusteella merkittäväksi (*salient*) haasteeksi, joka edellyttää päättäjiltä huomiota ja toimia (Koivurova et al. 2017, 51).

Arktisen neuvoston kohdalla voidaan puhua vaikuttamisesta (*influence*) sotilaallisen vallan (*power*) sijaan (Heininen 2005b, 16). Arktisen neuvoston poliittinen vaikuttaminen rakentuu pitkälti sen asiantuntijuudelle ja analyyseille, yhteisen tulevaisuudenkuvan luomiselle ja tunnistettujen ongelmien selvittämiseksi. Neuvosto yrittää muokata institutionaalista mielipideilmastoa ja poliittista tahtotilaa siten, että se johtaa poliittisen agendan muutokseen (Heininen 2004, 214–215). Arktinen neuvosto käytännössä herkistää kansainvälisen yleisön vastaanottavaksi arktisen alueen asukkaiden kokemille huolille (ks. lisää Carter 2007, 165).

### 3.3 Arktinen alue institutionalisoitui ympäristökysymysten ympärille

Poliittinen mielenkiinto ympäristökysymyksiä ja niiden globaaliulottuvuutta kohtaan on melko nuori ilmiö (Dalby 2016, 42). Ympäristöpolitiikka alkoi kehittyä asteittain 1960–1970 -luvulla, kun ympäristön pilaantuminen ja saastuminen kiinnittivät edelläkävijöiden huomion.

Valveutuneimmat toimijat – pohjoiset alkuperäiskansat ja ympäristöliikkeet – loivat yhteiskuntaan painetta reagoida ympäristön pilaantumiseen ja uudentyyppisiin ei-sotilaallisiin uhkiin (Heininen 2013). Ympäristö-käsitteen politisoituminen oli kumulatiivinen prosessi. Mielipideilmasto kehittyi ympäristöä huomioivaan suuntaan, kun muun muassa ydinaseet ja -testaus osoittivat ihmisten voivan vaikuttaa elinympäristöönsä (Evans 2012, 26). Ympäristö alettiin ymmärtää ”ihmiskunnan olemassaolon materiaalisena perustana” (emt., 37; oma suomennos), jonka turmelemalla ihmiset voivat pahimmillaan tuhota oman olemassaolonsa edellytykset (ks. Dalby 2016, 43).

Ympäristöherääminen arktisella alueella lähti luontevasti liikkeelle alkuperäiskansoista, joiden perinteiset elämäntavat ja sukupolvelta toiselle kulkeva tieto ovat kytköksissä luonnon seuraamiseen. Arktisten alkuperäiskansojen järjestöt saivat tukea havaitsemalleen ympäristön muutokselle tutkijapiireistä ja ympäristöliikkeistä. Alkuperäisväestöstä lähtenyt liike painosti arktiset valtiot ottamaan vakavasti huolen kaukokulkeutuvista saasteista, ympäristön tilasta ja kylmän sodan sotilaallisesta perinnöstä ydinturvallisuuskysymyksineen. (Heininen 2013.) Heininen (1999, 105) toteaa saasteiden ja havaittujen ympäristömuutosten näyttäytyneen ensisijaisesti pohjoisten kansojen ja vasta sitten valtioiden ongelmana. Alkuperäiskansojen edustajat toimivat edelleen sanansaattajina kansainvälisissä korkean tason kokouksissa havainnollistamassa arktisten ympäristöongelmien vakavuutta (Heininen 1999, 105–106; Fenge 2013).

Ympäristöongelmat koettelevat arktisia alueita, koska kaukokulkeutuvien ilman- ja veden saasteiden lisäksi radioaktiivisuus, teollisuus ja sotilaallinen toiminta ovat pilanneet ympäristöä erityisesti pohjoisessa (Heininen 2013, 46). Ensimmäiset havaitut merkit kaukokulkeutuvista saasteista olivat 1970-luvulla etelästä arktiselle alueelle kantautuva arktinen sumu (*Arctic haze*) ja jääkarhujen korkeat DDT-pitoisuudet (Heininen 1999, 105; AMAP 1997, 72). 1980-luvulla paljastui, että kaukaisesta Nunavikin yhteisöstä kerätyt inuittien äidinmaitonäytteet sisälsivät odottamattoman paljon terveydelle haitallisia orgaanisia yhdisteitä. Korkea altistus rasvaliukoiselle PCB:lle ja muille yhdisteille selittyy sillä, että kaukokulkeutuvat saasteet kertyvät ravintoketjussa ja siirtyvät erityisesti arktisten alkuperäiskansojen suosimissa ruokavalioissa lopulta ihmisten rasvakudokseen. (Dewailly & Furgal 2003, 1–5.)

1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa tietoisuus kaukokulkeutuvista rajat ylittävistä saasteista ja muista ympäristöongelmista avasi tietä ympäristöyhteistyölle arktisella alueella (Nuttall 2012, 1; Heininen 2013). Saasteongelman syyt sijaitsivat ensisijaisesti arktisen alueen

ulkopuolella eteläisemmällä vyöhykkeillä. Rajat ylittävien ympäristöongelmien luonne on muuttunut viime vuosikymmeninä, koska perinteisten ydinturvallisuus- ja saastumiskysymysten rinnalle ovat nousseet globaalit ympäristöongelmat kuten ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen (ks. myös Hakovirta 2002, 57–60; ks. myös Heininen 2016). Kaiken kaikkiaan arktisen ympäristön tilaan ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin haasteisiin havahtuminen oli isossa roolissa, kun arktisesta alueesta tehtiin globaali huolenaihe (Nilsson 2012, 174).

Saastuminen ja ilmastonmuutos ovat niin sanottuja globaaliongelmia, joita luonnehtii neljä erityispiirrettä: 1) Ongelmalla on dominoiva globaali aspekti, 2) ongelma leviää maiden ja maanosien välillä tai ongelma on luonteeltaan jaettu, 3) globaaliongelma vaikuttaa vaihtelevalla aikajänteellä kaikkiiin tai useimpiin yhteiskuntiin, ja 4) tehokas globaaliongelmaan vastaaminen edellyttää kansainvälistä laajapohjaista vastuunottoa ja sitoutumista ongelman ratkaisemiseen (Hakovirta 2002, 58). Globaaliin ympäristömuutokseen vastaamiseksi perustetaan kansainvälisiä regiimejä etsimään ratkaisuja ja sääntelemään ongelmia (Held & McGrew 2002, 4). Arktisen neuvoston tapa lähestyä ilmastonmuutosta sitoo yhteen sen alueelliset ja paikalliset vaikutukset unohtamatta ilmiön perimmiltään globaalia luonnetta (ks. esim. Arctic Council 2013c). Heininen (1999, 105) on kirjoittanut väitöskirjassaan vuosia ennen ACIA-raporttia kauaskatseisesti arktisen alueen herkkyydestä globaalien ympäristömuutosten seurauksille:

Globaali ulottuvuus näkyy myös ympäristöongelmissa, sillä maapallon globaalit muutokset ja kaukokulkeutuvat saasteet ovat olleet jo vuosia todellisuutta pohjoisilla alueilla. Toisinpäin arktisilla alueilla on globaalia merkitystä, sillä ne ovat herkkiä ympäristömuutoksille, niiden eliöyhteisöt ovat ainutlaatuisia ja niillä on kiinteä yhteys maailmanlaajuisen ilmaston. Lisäksi ilmastonmuutokset on helppo havaita ensin arktisilla alueilla, joten ne ovat luonnon laboratorioita tutkimukselle.

Kylmän sodan aikainen kahtiajaon päätyminen oli murroskohta, joka mahdollisti hallitusten välisen funktionaalisen yhteistyön arktisella alueella (ks. Heininen 1999, 104). Arktisen alueen muuttuminen kylmän sodan geostrategisten intressien leimaamasta alueesta kansainvälisen yhteistyön ja ympäristönsuojelun mallialueeksi ei ollut kaikkein ilmeisin. Alun perin alueen dynamiikka perustui vahvasti sotilaalliseen turvallisuuteen. Kylmän sodan loppuvaiheessa kansallisen turvallisuuden kysymykset tekivät kuitenkin tilaa ympäristökysymyksille ja alkuperäisasukkaiden huolille. Se ilmentää pohjoisen turvallisuuden taustalla olevan paradigman muutosta kansallisesta turvallisuudesta ympäristönsuojeluun ja alkuperäiskansojen huoliin. (Heininen 2013, 38; Nilsson 2012, 177; Chaturvedi 2000, 449.)

Laajamittaisen arktisen yhteistyön katsotaan saaneen alkunsa Neuvostoliiton viimeisen johtajan Mihail Gorbatšovin puheesta Murmanskissa 1.10.1987. Murmanskin puhetta pidetään käännekohtana pohjoisten alueiden geopoliittiselle muutokselle (Åtland 2008, 290; Heikkilä 1998, 58–65). Kylmän sodan ajatusmaailmassa puheen sisältö oli poikkeuksellinen. Se tähtäsi sotilaallisen kilpavarustelun vähentämiseen saattamalla kylmän sodan osapuolet yhteisten aiheiden äärelle. Gorbatšov visioi puheessaan arktista rauhan aluetta ja ydinaseista vapaata Pohjois-Eurooppaa. Muut sotilaallispoliittiset ehdotukset pitivät sisällään asevarustelun vähentämistä, keskinäistä tiedonvaihtoa sotilaallisista harjoituksista ja muita luottamuksen rakentamiseen tähtääviä toimenpiteitä. Loput ehdotuksista käsittelivät siviiliyhteistyötä tiede- ja asiantuntijayhteistyön sekä ympäristönsuojelun parissa. (Gorbachev 1987; Åtland 2008; Berkman & Vylegzhanin 2013, 371–372.) Tämän tutkielman kannalta tärkein ehdotus oli laatia ”yhdessä kokonaisvaltainen pohjoisten alueiden ympäristönsuojelusuunnitelma” (Heikkilä 1998, 61). Yhteisinä aiheina mainittiin luonnonvarojen käyttäminen, luonnontieteellinen tutkimus, alkuperäiskansakysymykset, luonnonsuojelu ja meriliikenne (Åtland 2008). Näitä teemoja sovellettiin lähes sinällään arktisen yhteistyön käynnistämässä.

Suomi tarttui tilaisuuteen ja lähti tunnustelemaan yhteistyömahdollisuuksia ympäristökysymykset edellä kutsumalla kokoon ministerikokouksen Rovaniemelle syyskuussa 1989. Arktiset valtiot kokoontuivat keskustelemaan rajat ylittävistä ympäristöongelmista, jotka vaativat yhteisiä ponnisteluja (Koivurova & Graczyk 2014, 448). Valmistelukokousten ja korkean tason konferenssin lopputuloksena Rovaniemi-prosessista muotoutui arktinen ympäristönsuojelustrategia<sup>4</sup> (*Arctic Environmental Protection Strategy*, AEPS). Tulevan poliittisen yhteistyön kannalta AEPS-aloite määritteli uudella tavalla arktiset toimijat. Jäämeren rantavaltioiden sijaan kaikki kahdeksan arktista valtiota ovat vastuussa ympäristöstään. (Koivurova & Graczyk 2014, 449; Young 1998, 59, 63, 170).

Kahdeksan arktisen valtion edustajien Rovaniemellä kesäkuussa 1991 allekirjoittama *Declaration on the Protection of the Arctic Environment* -dokumentti (AEPS 1991) on ensimmäinen vaihe arktisen ympäristöyhteistyön institutionalisoimisprosessissa. Suomen yhteistyöaloite ei kuitenkaan syntynyt tyhjästä. Esimerkiksi Lassi Heininen ja Jyrki Kähkönen käsittelivät arktisia pohjavirtauksia Kuhmon kesäakatemiassa jo vuonna 1987. Lisäksi lukuisat ympäristöonnettomuudet saivat arktisten valtioiden johtajat havahtumaan alueen haavoittuvuudesta, mikä tasoitti tietä ympäristöyhteistyölle.

---

<sup>4</sup> Tarkka kuvaus arktisen yhteistyön syntyprosessista löytyy Graczykilta (2011, 586–593).

Ympäristökysymysten valitseminen yhteistyön substanssiksi oli taktinen valinta, koska matalan politiikan ilmiönä siihen ei liittynyt ylitsepääsemättömiä jännitteitä (Heikkilä 1998, 62; Koivurova & Graczyk 2014, 448). Ympäristökysymyksistä löytyi rauhanomainen teema idän ja lännen väliselle luottamuksen rakentamiselle ja vastakkainasettelun vähentämiselle. Ratkaisevaa ei ollut valittu teema, vaan ennen kaikkea säännöllisen keskusteluyhteyden luominen Neuvostoliiton ja lännen välille rauhanomaisissa tarkoituksissa (Koivurova & Graczyk 2014, 448–449). Ympäristö- ja yhteistyökysymyksiin keskittyminen oli valinta, jolla aiemmin kylmän sodan logiikalle ja kansallisille intresseille alistetut aiheet tuotiin takaisin tavallisen politiikan piiriin (*desecuritization*). Asteittaisen yhteistyön toivottiin *spill over* -efektin tavoin leviävän myös turvallisuuspolitiikkaan. (Åtland 2008, 290–291.)

Ympäristön rooli politiikassa on muuttunut arktisen yhteistyön edetessä. Arktinen yhteistyö lähti liikkeelle ympäristöyhteistyöstä, koska matalan politiikan aiheena se oli valtioiden välittömien turvallisuusintressien ulkopuolella (Nilsson 2012, 179). Ympäristöyhteistyö nousi sittemmin korkean politiikan piiriin, kun tutkimustieto osoitti ympäristökysymysten vaikuttavan olennaisesti alueen turvallisuuteen ja tulevaisuuteen. Toisin sanoen ympäristöaiheet nousivat ylemmäs valtioiden poliittisella agendalla, kun niiden turvallisuusulottuvuus ymmärrettiin. (Nilsson 2012; Heininen 2013.) Heininen (2013, 50) päätyy johtopäätökseen, että vaikka ympäristö ymmärrettiin alun perin matalan politiikan alueeksi, se kuuluu mitä suurimmassa määrin korkean politiikan (*high politics*) alaan. Ympäristönsuojelun politisoiminen osaksi arktisten valtioiden ulkopoliittikkaa näkyy muun muassa siinä, että nykyisin ulkoministerit edustavat Arktisen neuvoston ministerikokouksissa. Archer ja Scrivener (2000, 602) toteavat, että arktisten valtioiden kiinnostus ympäristöön on yhteydessä niiden strategiisiin intresseihin turvata pääsyä käsiksi alueen luonnonvaroihin samalla, kun ne lisäävät tietouttaan alueesta ja suojelevat sen ympäristöä. Näin ollen pelkkä ympäristö ei olisi ollut yksin suuren huolen kohde, vaan ympäristönsuojelu sopi hyvin laajempaan poliittiseen agendaan. Samansuuntaista argumentaatiota on löydettävissä Koivurovalta ja Graczyk'iltä (2014, 462–463). Näin suoraviivaisesti asiaa ei ole juuri muualla kirjallisuudessa esitetty.

Ympäristökysymysten valikoituminen arktisen politiikan asialistalle oli vastaus Suomen huoleen alueen luonnon säilymisestä, johon oman lisänsä toivat itärajan takaa kulkeutuvat ilmansaasteet ja ydinturvallisuushuolet (Heininen 1999, 152; ks. myös Heikkilä 1998). Kylmän sodan loppupuolella länteen oli alkanut tulla tietoa Neuvostoliiton pohjoisosien ympäristötuhoista. Joidenkin näkemysten mukaan AEPS:n ensisijaisena tarkoituksena oli avustaa Neuvostoliittoa puhdistamaan saastunut pohjoinen ympäristönsä (Fenge 2013, 11). Toisaalta ympäristönsuojelu

kuului Murmanskin puheen aloitteiden listaan, eli sille voitiin olettaa saatavan Neuvostoliiton tuki. Heikkilä (1998, 59) toteaa, että kansainvälispoliittisen muutoksen oli lähdeittävä Neuvostoliiton aloitteesta. Konkreettista sisältöä ympäristöyhteistyölle haettiin tieteellisestä tutkimuksesta, joka sekin kuului Murmanskin puheen alkuperäisiin ehdotuksiin. Tiedediplomatia eli tiedon käyttäminen suhteiden kehittämisen ja yhteistyön edistämisen välineenä on tunnettu pehmeän vallankäytön keino (Binder 2016; ks. alaluku 6.4). Arktisessa kontekstissa tieteellä on vahva jalansija. Tiedeyhteistyö institutionalisoitiin vuonna 1988 perustamalla Kansainvälinen arktinen tiedekomitea (IASC) (Åtland 2008, 302). Tieteellisen näytön kehittymisellä on ollut sittemmin ratkaiseva rooli siinä, minkälaisena poliittisena kysymyksenä arktinen ympäristö nähdään (ks. esim. AMAP 1997; AMAP 2002; ACIA 2004; AMAP 2017).

### **3.4 Ilmastonmuutoksen tuominen Arktisen neuvoston agendalle**

Ilmastonmuutosta pidetään nykyisin merkittävänä globaalina haasteena, vaikka se oli alun perin vain yksi monista ympäristöaiheista (Hall 2016, 63). Ilmastonmuutos alkoi puhuttaa suurta yleisöä vasta arktisen yhteistyön muodostumisen aikaan 1990-luvun alussa (Koivurova 2010, 147). Ilmastonmuutos nousi aikamme keskeiseksi globaaliongelmaksi muiden ympäristöaiheiden joukosta, koska kansainväliset instituutiot loivat aiheelle näkyvyyttä. Kasvanut tietoisuus globaalista lämpenemisestä on saanut aikaan ACIA-raportin (2004/2005) julkaisemisen jälkeen ympäristöheräämisen kaltaisen ”ilmastoheräämisen” (Heininen 2013, 37; oma suomennos).

Tieteellinen hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli (IPCC) perustettiin vuonna 1988 seuraamaan ilmastonmuutosta. IPCC:n ensimmäisen ilmastoraportin tieteellinen näyttö alusti tietä ilmastonmuutoksen huomioimiselle Rio de Janeiron ympäristö- ja kehityskonferenssissa vuonna 1992. Rion ympäristökokouksen tuotoksena syntynyt YK:n ilmastopuitesopimus (UNFCCC) oli alkusysäys järjestelmälliselle globaalille lämpenemisen vastaiselle toiminnalle. Se institutionalisoi ilmastonmuutoksen kansainvälisen yhteistyön piiriin muiden ympäristöaiheiden joukosta esiin nousevana huipputeemana. (IPCC History; ks. Duyck 2012.) YK:n ilmastopuitesopimus toimii alustana toistuville valtioiden välisille ilmasto- ja päästöneuvotteluille, ja sen ylin päättävä taho on sopimuksen täytäntöönpanosta vastaava osapuolikonferenssi (*Conference of the Parties, COP*) (Hall 2016, 63).

YK:n ilmastopuitesopimus tarjoaa Arktisen neuvoston työlle relevantin liittymäpinnan globaaliin ilmastohallinnan verkostoon. Kansainvälinen ilmastotutkimus antoi alkusysäyksen sille, että arktinen alue ymmärretään nykyisin ilmastomuutoksen kannalta erityisenä alueena (Watson et al. 1997, 7–8; IPCC 2007, 656). Myös arktisen ilmastomuutosarvion alkulähteet löytyvät kansainvälisestä ilmastopolitiikasta, koska IPCC tunnisti 1990-luvulla tarpeen selvittää ilmastomuutoksen seurauksia alueellisella tasolla (Watson et al. 1997, vii). AEPS:n piirissä tuotettu ensimmäinen arktisen ympäristön tilaa kartoittanut raportti puolsi tarvetta tuottaa tarkempaa tietoa päätöksenteon tueksi (AMAP 1997).

AEPS omaksui käsityksen, että ilmastomuutos kuuluu *globaalin* tason ilmiönä ensisijaisesti kansainvälisille areenoille (AEPS 1991, 12, 30–31). Kansainväliselle ilmastohallinnalle ominaisen globaalin ilmastomuutoksen kehystyksen omaksuminen lienee viivästyttänyt ilmastomuutoksen kehystämistä alueellisena ilmiönä (Nilsson 2009b, 81, 88). Arktisen neuvoston ja sen edeltäjän AEPS:n juuret ovat puolestaan syvällä *alueellisessa* ympäristöyhteistyössä, joka lähti kehittymään ihmistoiminnasta johtuvan ympäristön pilaantumisen tematiikan ympärille. Arktisen alueen näkeminen ilmastomuutoksen kannalta erityisenä alueena on vasta 2000-luvulla ACIA-raportin myötä levinnyt ilmiö (Fenge 2013, 22).

Tilaisuus Arktiselle neuvostolle aktiivisena ilmastotoimijana syntyi, kun ilmastomuutoksesta tarvittiin alueellisesti tarkempaa tietoa (vrt. esim. Watson et al. 1997, vii). Tarkastelutason muutos globaalista alueelliseksi siirsi ilmastomuutoksen Arktisen neuvoston kannalta relevanttiin kontekstiin. Poliitiikan tason (*politics of scale*) käsite auttaa ymmärtämään ilmastomuutoksen kehystämisen (*framing*) aluksi globaalina ja myöhemmin alueellisena haasteena. Ilmiön tarkasteleminen tietyllä analyysitasolla on toimijalta tietoinen strateginen valinta tiettyjen poliittisten tavoitteiden edistämiseksi. Kysymys käytettävästä politiikan tasosta on osoittautunut toimivaksi analyysivälineeksi arvioitaessa, miksi yhteiskunnat huomaavat ja pystyvät toimimaan tehokkaasti tiettyjen ympäristöhaasteiden osalta. Soveltuva politiikan taso vaikuttaa siihen, miten hyvin jokin asia saadaan sisällytettyä poliittiseen keskusteluun. (Nilsson 2009b, 79–80.)

Arktisen neuvoston ilmastopolitiikka tunnetaan parhaiten *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA) -hankkeesta. Se on ensimmäinen kattava alueellinen ilmastoarviointi. Sen tavoitteena on arvioida ilmastomuutoksen alueellisia ympäristövaikutuksia, ihmisten terveyttä, sosiaalisia, kulttuurisia ja taloudellisia seurauksia ja tehdä tulosten perusteella poliittisia toimenpidesuosituksia (*policy recommendations*). (Arctic Council 2002, 2; ACIA Policy

Document 2004, 3; Koivurova & Graczyk 2014, 458.) ACIA-hanke toteutettiin Arktisen neuvoston ja Kansainvälisen arktisen tiedekomitean (IASC) yhteistyönä (Koivurova et al. 2017, 53).

Arktinen neuvosto päätti lähteä valmistelemaan ACIA -ilmastoarviointia Barrowin ministerikokouksessa vuonna 2000. Hankkeen tarkoituksena oli koota yhteen tietoa ilmastonmuutoksesta ja ultraviolettisäteilystä hallitustenvälisen ilmastopaneelin (IPCC) ja poliittisen päätöksenteon tueksi. Hanketta varten perustettiin ohjausryhmä, ja Yhdysvallat lupautui rahoittamaan sihteeristöä. Se kävi läpi perusteellisen vertaisarvion ja kansallisen tarkastuskierroksen. Kaiken kaikkiaan yli 300 johtavaa arktista tutkijaa, asiantuntijaa ja alkuperäiskansojen edustajaa osallistui ACIA-raportin työstämiseen. Tarkemmin ACIA-prosessin vaiheita ovat kartoittaneet Nilsson (2007, 2009b) sekä joiltakin osin Corell (2013) sekä Koivurova & Graczyk (2014).

ACIA-hankkeen tulokset julkaistiin kahdessa osassa: täysimittaisena teknisenä yli 1000-sivuisena *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA 2005) -arviointiraporttina tieteellisine viittauksineen sekä *Impacts of a Warming Arctic* (ACIA 2004) -synteesiraporttina. Oman tutkielmani kannalta olennaisempi on 140-sivuinen synteesiraportti (ACIA 2004), joka on tehty palvelemaan päätöksentekijöitä ja suurta yleisöä. ACIA-raportin julkaisuformaatti helposti omaksuttavassa muodossa edisti ilmastotietoisuuden leviämistä. Edellä mainittujen julkaisujen lisäksi ACIA-konseptiin liittyy Arktisen neuvoston SAO -virkamieskomitean seitsemänsivuinen raportti ministereille. Se sisältää SAO-virkamiesten ACIA-raportin perusteella kokoamat suositukset Arktiselle neuvostolle (ACIA Policy Document 2004).

ACIA-raportin ydinviesti on, että globaali ilmasto lämpiää nykyisin ennen näkemättömän nopeasti ja että ilmastonmuutos koetaan erityisen selkeästi arktisella alueella. Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät arktisella alueella aiemmin ja voimakkaammin kuin missään muualla maapallolla. Arktisen alueen keskilämpötila on noussut lähes kaksi kertaa nopeammin kuin maailmalla keskimäärin. (ACIA 2004; Keskitalo, Koivurova & Bankes 2009, 1–2.) Arktinen alue on kehystetty tiedontuotannon tuella globaalin ilmastonmuutoksen ennakkovaroitukseksi, koska ilmastonmuutos on jo nyt aiheuttanut näkyviä ongelmia ekosysteemeille ja ihmisyhteisöille (ACIA 2004; Koivurova & Graczyk 2014, 458; Arctic Council 2002, 4).



Ilmastonmuutos vaikuttaa erityisen rajusti arktisella alueella. Viime vuosikymmenten aikana arktisen alueen keskilämpötila on noussut melkein kaksi kertaa nopeammin kuin koko maailman keskilämpötila. Jäätiköiden ja merijään laaja sulaminen ja ikiroudan lämpötilan nousu ovat lisätodisteita arktisen alueen nopeasta lämpenemisestä. *Nämä arktisen alueen muutokset antavat ennakkotietoa siitä, mitä maailmanlaajuinen lämpeneminen merkitsee ympäristölle ja yhteiskunnalle* (ACIA 2004, 8; kursiivi lisätty; käännös Ympäristöministeriö ja Ulkoasiainministeriö 2004<sup>5</sup>).

ACIA-raportti tiivistää ilmastonmuutoksen vaikutukset kymmeneen avainkohtaan (ACIA 2004, 10–11; suomenos Ympäristöministeriö ja Ulkoasiainministeriö 2004, 12–13):

- 1) Arktinen ilmasto lämpenee parhaillaan nopeasti, ja muutosten odotetaan voimistuvan entisestään.
- 2) Arktisen alueen lämpeneminen ja sen seuraukset vaikuttavat koko maailmaan.
- 3) Arktiset kasvillisuusvyöhykkeet erittäin todennäköisesti siirtyvät, millä on laajakantoisia seurauksia.
- 4) Eläinlajien monimuotoisuus, levinneisyys ja jakauma muuttuvat.
- 5) Monet rannikolla sijaitsevat yhteisöt ja laitokset joutuvat yhä useammin alttiiksi myrskyjen vaikutuksille.
- 6) Merijään vetäytyminen lisää erittäin todennäköisesti laivaliikennettä ja luonnonvarojen saatavuutta.
- 7) Roudan sulaminen häiritsee liikennettä, rakennuksia ja muuta infrastruktuuria.
- 8) Alkuperäiskansojen yhteisöjä uhkaavat suuret taloudelliset ja kulttuuriset vaikutukset.
- 9) Ultravioletti säteilyn voimistuminen vaikuttaa ihmisiin, kasveihin ja eläimiin.
- 10) Monet eri vaikutukset vaikuttavat yhdessä ihmisiin ja ekosysteemeihin.

Arktisen alueen vuoden keskilämpötilan ennakoitaan nousevan noin 3–5 celsiusasteella maa-alueilla ja jopa 7 asteella merialueilla kuluvan vuosisadan loppuun mennessä. Talvisin lämpötilan arvioidaan nousevan vieläkin enemmän, tosin ilmastonmuutoksen voimakkuus ja seuraukset vaihtelevat huomattavasti paikallisesti. (ACIA 2004, 28.) Merenpinta on noussut

---

<sup>5</sup> Ympäristöministeriön sivuilta on ladattavissa dokumentti Arktisen alueen lämpenemisen vaikutukset, joka on 24-sivuinen suomenkielinen tiivistelmä ACIA-raportista.

viimeisen vuosisadan aikana 10–20 senttimetriä, ja kuluvalle vuosisadalle sen ennakoitaan nousevan vielä puoli metriä lisää. Jäätiköillä tulee olemaan merkittävä rooli merenpinnan säätelemisessä. Arktisten jäätiköiden sulaminen tulee kiihdyttämään globaalia merenpinnan nousua. Grönlannissa paikallinen lämpeneminen on jopa kolme kertaa voimakkaampaa globaaliin keskiarvoon verrattuna. Tämä voisi pitkällä tähtäimellä sulattaa koko jäätikön, mikä nostaisi merenpintaa seitsemällä metrillä. (ACIA 2004, 13, 41.) Tuorein AMAP-työryhmän tuottama vesi- ja jääelementteihin perehtynyt jatkoraportti tarkentaa entisestään arvioita ilmaston lämpenemisen seurauksista (AMAP 2017b, 10–12).

Arktiselle alueelle ominaisen jää- ja lumipeitteen sulaminen kiihdyttää ilmaston lämpenemistä, koska sulanut tumma maanpinta ja merialue absorboivat tehokkaasti lämpösäteilyä. Tämä mekanismi vahvistaa entisestään sulamista ja lämpenemistä. Arktinen merijää on jo kutistunut ja ohentunut merkittävästi viimeisen puolen vuosisadan aikana. Merijään sulaminen parantane merenkulun, energiateollisuuden ja luonnonvarojen hyödyntämisen mahdollisuuksia. Esimerkiksi Koillisväylän purjehduskauden oletetaan kolminkertaistuvan nykyiseen verrattuna vuoteen 2080 mennessä. (ACIA 30, 35, 83.) Jääpeitteen vähentyminen näkyy erityisen selvästi siinä, milloin arktisen merialueen ennakoitaan olevan kesäisin jäätön. ACIA-raportin (emt., 13) julkaisemisen aikaan jäättömän kesän odotettiin koittavan vasta kuluvalle vuosisadalle loppupuolella, mutta ilmastonmuutoksen kiihtymisen seurauksena näkemystä on pitänyt tarkentaa. Uusimman tieteellisen arvion mukaan arktiset merialueet olisivat kesäisin pääosin jäättömiä jo 2030-luvun lopulla, eli meidän elinaikanamme (AMAP 2017b, 3). Sen lisäksi, että ilmastonmuutos näkyy voimakkaasti arktisella alueella, arktisen alueen prosessit vaikuttavat ympäri maailmaa. Tämä näkemys on entisestään voimistunut Arktisen neuvoston uusimmassa SWIPA-ilmastoraportissa (AMAP 2017b). Ilmastonmuutos tapahtuu rinnakkain monien muiden yhteiskunnallisten ja ympäristömuutosten kanssa, joista monet liittyvät toisiinsa. (ACIA 2004, 9, 34–45, 93, 106.) Ilmastonmuutos toimii monesti ”uhkien moninkertaistajana” (Watts et al. 2017, 2; oma suomennos).

ACIA-raportti vastasi Arktisen neuvoston tarpeeseen saada yhteiskunnallisesti merkittävää, tieteellisesti perusteltua ja poliittisen päätöksenteon kannalta relevanttia tietoa ilmastonmuutoksen seurauksista arktisella alueella. Se keskittyy ilmastonmuutoksen vaikutuksiin arktisella alueella huomioiden ekologisten vaikutusten lisäksi alkuperäisyhteisöt, perinteiset elinkeinot sekä merenkulun ja luonnonvarojen hyödyntämisen muuttuneet edellytykset. Raportti osoittaa, että ilmastonmuutos on maailmanlaajuinen ympäristöongelma, jonka vaikutukset koetaan alueellisesti.

Ilmastonmuutoksen vaikutusten tarkastelutason vaihtuminen globaalista alueelliseen toi esiin uusia lähestymistapoja niin toimijoiden kuin näkökulmienkin osalta (Nilsson 2009a, 209; ks. Nilsson 2009b). ACIA-raportti asetti ilmastonmuutoksen vaikutukset uuteen puhuttelevaan kontekstiin, kun arktisen alueen alkuperäisasukkaat antoivat kasvot ilmastonmuutoksen vaikutuksille paikallisissa yhteisöissä (Nilsson 2009a, 209). Analyysitason vaihtaminen alueelliseksi – ja ACIA-raportin osalta vahvasti paikalliseksi – nosti inhimilliset yhteisötason kokemukset esille (ks. Nilsson 2007, 155–205). Arktisten alkuperäiskansojen näkökulman esiin nostaminen alueellisessa ilmastoraportissa on osoittautunut ACIA-raportin lisäarvoksi (Nilsson 2009b; Nilsson 2009a, 209–211). Alkuperäiskansojen kokemusten ja perinteisen tiedon korostaminen palvelee instrumentaalisesti ACIA-raportin tarkoituksia. Ne tuovat ilmastonmuutokseen inhimillisen, paikallistason tarkastelua edellyttävän tarttumapinnan vastineeksi aiemmille globaaleille IPCC:n ilmastoraportteille (Nilsson 2007, 9). Inhimillisten kokemusten kautta ACIA-raportissa nostetaan esille ilmastonmuutoksen paikalliset kulttuuri- ja terveysvaikutukset (Nilsson 2009b, 86–92). Alkuperäiskansojen omaksuma ”kansat ja kulttuurit vaarassa” -kehystys konkretisoi ilmastonmuutoksen inhimillisen turvallisuuden ja ihmisoikeuskysymyksenä (ks. Nilsson 2009a, 210; oma suomennos). Ilmastonmuutoksen havaittujen ja ennakoitujen vaikutusten esittäminen alkuperäisväestön näkökulmasta toi aiheeseen syvyyttä ja lisäväriä, mikä lisäsi aiheen kiinnostavuutta mediassa. Osallistamalla ja hyödyntämällä alkuperäiskansojen perinteistä tietoa ACIA-hanke sai uskottavuutta ja oikeutusta myös heidän silmissään. (Emt., 209, 211.)

ACIA-raportti muutti pysyvästi käsitystä arktisen alueen tulevaisuudesta. ACIA-prosessi loi perustan käsitykselle dynaamisessa muutoksessa<sup>6</sup> olevasta arktisesta alueesta (*Arctic in Dynamic Change*) (Koivurova & Graczyk 2014, 457). ACIA-prosessin merkittävin seuraus on päättäjien kasvanut ymmärrys ilmastonmuutoksesta (Hoel 2007, 127–128). Arktisen neuvoston käsitys alueen tulevaisuudesta muuttui niin paljon, että se joutui arvioimaan uudelleen painopisteensä ja oman roolinsa arktisen alueen kehityskulkujen ohjaajana. Profiloituakseen vastuullisena alueellisena korkean tason foorumina Arktisen neuvosto joutui ottamaan haltuunsa käsillä olevat

---

<sup>6</sup> Useampi samaan suuntaan vaikuttava tapahtuma synnytti ACIA-raportin rinnalla kiehtovan dynaamisen arktisen muutoksen narratiivin (Koivurova & Graczyk 2014, 457, 463). Yksi dramaattisimmista yksittäisistä tapahtumista oli syksyllä 2007 uutinen silloisen mittaushistorian pienimmäksi kutistuneesta arktisesta merijäästä, mikä oli konkreettinen todiste ilmaston lämpenemisestä (National Snow and Ice Data Center 2018). Samoihin aikoihin uutisoitiin arktisen alueen hyödyntämättömien öljy- ja kaasuvarantojen runsaudesta (USGS 2008) sekä tutkimustoiminnan yhteydessä pohjoisnavalle meren pohjaan isketystä Venäjän lipusta, joista tehtiin mediassa hätäisiä tulkintoja luonnonvarakilpailun alkamisesta (The Telegraph 2007).

muutokset. Ilmastonmuutoksen ja sen seurannaisvaikutusten voidaan nykyisin sanoa ”hallitsevan” Arktisen neuvoston työtä, joskaan neuvoston työ ei rajoitu pelkästään ilmastoaiheisiin (Koivurova & Hasanat 2009, 63; oma suomennos).

ACIA-raportin myötä kävi selväksi, että Arktisen neuvoston politiikan painopisteen tulee olla ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumisessa (*adaptation*), koska ilmasto tulee vääjäämättä lämpenemään ainakin jonkin verran (ACIA Policy Document 2004, 5). Tämä tulkinta eroaa vielä 1990-luvulla vallinneesta käsityksestä, että ilmastonmuutoksen vaikutuksia voitaisiin hillitä tai jopa pysäyttää (Koivurova 2010, 149). Arktinen neuvosto joutuu varautumaan yhä vahvemmin siihen, mitä haasteita ja mahdollisuuksia jäätön arktinen alue tuo mukanaan. Kasvava ihmistoiminta lisää paineita esimerkiksi luonnonvarojen laajamittaiseen hyödyntämiseen ja merenkulkuun. Se edellyttää herkässä arktisessa ympäristössä riskien tunnistamista sekä inhimillisen hyvinvoinnin ja ympäristönäkökulmien huomioimista. ACIA-raportti on pyrkimys valottaa arktista aluetta koskevien haasteiden ja mahdollisuuksien monimutkaista vuorovaikutusta. (ACIA 2004, 9.)

Arktisen alueen kokema muutos vaikuttaa osaltaan sen asemaan osana kansainvälistä yhteisöä (Young 2011b, xxii–xiii; ks. myös Heininen 2011a). ACIA-prosessi on lisännyt Arktisen neuvoston näkyvyyttä. Sen myötä Arktinen neuvosto ja koko alue ovat muttuneet entistä kiinnostavammiksi alueen ulkopuolisten toimijoiden silmissä. Selkeä osoitus tästä kehityksestä on kasvanut innostus hakea Arktisen neuvoston tarkkailijaksi (ks. esim. Graczyk & Koivurova 2014). ACIA-prosessilla tunnistetaan olevan myös kauaskantoisia vaikutuksia, jotka eivät liity sen alkuperäiseen päämäärään selvittää ilmastonmuutoksen muodostamia uhkia arktisille ekosysteemeille ja ihmisille. Kasvava ulkopuolinen kiinnostus liittyy alueen laajamittaiseen hyödyntämiseen, jolla on nähtävissä ympäristön kannalta haitallisia vaikutuksia (Koivurova & Graczyk 2014, 463). Tässä tilanteessa Arktisen neuvoston pyrkimys kestäviin ratkaisuihin ainutlaatuista luonnonympäristöä ja arktista kotiseutua kunnioittaen korostuu entisestään. Käsillä olevan monitahoisen muutoksen luonteen vuoksi on toivottavaa, että se etenee sekä poliittisesti että ekologisesti hallitusti, koska muuten edessä voi olla lisäjännitteitä ja uusia ympäristöongelmia (Järvenpää & Ries 2011, 129).

### 3.5 Agenda-näkökulma

Agenda-näkökulma antaa analyttisiä välineitä tutkia ilmastonmuutoksen sisällyttämistä Arktisen neuvoston työhön. Agendalla tarkoitetaan asioiden joukkoa, joilla on keskinäinen hierarkia tietyssä hetkenä. Agendalla olevat asiat ovat poliittisia kysymyksiä ja perusteltuja huolia, jotka edellyttävät päättäjien huomiota. Agendan muotoileminen (*agenda-setting*) on poliittinen prosessi, jossa tietyn asian puolustajat kilpailevat median, yleisön ja päättäjien huomiosta. Asian puolustajat ovat joukko ihmisiä, jotka edistävät (*advocate*) asian huomioimista ja auttavat määrittelemään sen asemaa suhteessa muihin asialistalla oleviin asioihin. Agendan muotoileminen kehitettiin viestintätutkimuksen käyttöön, mutta sitä on sovellettu myös politiikan tutkimuksessa. Sitä käytetään selittämään, miksi tuotettu tieto saa toisinaan näkyvyyttä, miten julkista mielipidettä muokataan ja miten jotkut asiakokonaisuudet päätyvät päättäjien käsiteltäväksi. (Dearing & Rogers 1996, vii, 1–3, 72–87.) Agendan muotoilua voidaan käyttää yleisesti selittämään, miten tietystä tiedosta tulee vaikuttavaa ja miksi päättäjät tarttuvat johonkin asiakysymykseen (Pralle 2009, 782). Tämän tutkielman kannalta agendan muotoileminen on keskeinen osa poliittisessa prosessissa, koska siitä lähtee liikkeelle politiikan painopisteen muutos (ks. Carter 2007, 190).

Agenda-näkökulmaan liittyy käsitys siitä, että teemat nousevat ja laskevat poliittisella agendalla. Perusoletus on, että kun asia muuttuu suhteellisesti merkittävämmäksi, se nousee ylemmäs agendalla ja kiinnittää päättäjien huomion. Poliittiset päättäjät ottavat käsittelyynsä vain ne aiheet, jotka ovat riittävän korkealla poliittisella agendalla. (Dearing & Rogers 1996, 8.) Asian merkittävyydellä (*saliency*) tarkoitetaan asian suhteellista tärkeyttä. Käytännössä asia koetaan sitä merkittävämmäksi (*salient*), mitä ainutkertaisemmasta asiasta on kyse, mitä vakavampana se koetaan ja mitä lähemmäksi sen katastrofaaliset ja laajat vaikutukset arvioidaan. Tietoisuus ilmiön laajoista seurauksista ja kasvava varmuus ongelman syistä ja laajuudesta nostavat ongelmaa politiikan agendalla ylöspäin. Ilmastoviestinnän vaikuttavuus kasvaa päättäjien ja yleisön silmissä, kun siihen liitetään maantieteellisesti läheiseltä ja vääjäämättömältä tuntuja elementtejä. (Pralle 2009, 785.)

Asioiden nostaminen poliittisen keskustelun piiriin on monesti seurausta julkisen huolen kasvamisesta. Lisääntynyt tieto ympäristöongelmista esimerkiksi suurta julkisuutta saaneen ympäristöonnettomuuden tai vaikuttavan tieteellisen arviointiraportin julkistamisen jälkeen voimistaa yleisön huolta ja katalysoi siten ympäristöaiheiden näkyvyyttä. Toinen vaihtoehto on, että hallitukset nostavat paikallisesti vaikuttavat ongelmat suuren yleisön tietoisuuteen

kansainvälisissä kokouksissa kotimaasta kumpuavan sisäisen paineen ja mediajulkisuuden vuoksi.

Käytännössä kyse on agendan muotoilemisesta eli siitä, mille asialle annetaan merkitys joka saa sen erottumaan muista ja nousemaan politiikan asialistalle. Regiimit kuten Arktinen neuvosto pystyvät tiedontuotannon avulla muokkaamaan sitä mielikuvaa, missä valossa asiat esitetään päätöksentekijöille. Asiantuntijaorganisaatio pystyy valinnoillaan ja välittämällään tiedolla ohjaamaan politiikkaa, koska tutkimuksessa on kyse tiettyjen näkökulmien korostamisesta tai hiljentämisestä (ks. Sinevaara-Niskanen 2015, 37). Tiedontuotannon avulla ilmastonmuutos määriteltiin arktista aluetta koettelevaksi uhkaksi, mikä sai sen nousemaan ylemmäs Arktisen neuvoston agendalla. Arktisen neuvoston työryhmien julkaisemat tulokset eivät ainoastaan kuvaa arktista aluetta, vaan niiden avulla rakennetaan päättäjille ja yleisölle tietynlaista kuvaa alueesta ja sen tulevaisuudesta (Dodds 2013). Saatavilla oleva tieto vaikuttaa olennaisesti odotushorisonttiin ja siihen, mihin lähdetään varautumaan ja valmistautumaan.

Tieteellisellä tiedolla on merkittävä rooli huomion herättäjänä, koska tutkimustulokset antavat ennakkovaroituksen tulevasta (Berkman & Vylegzhaniin 2013, 378). *Impacts of a Warming Arctic* -synteesiraportin (ACIA 2004) julkaiseminen oli arktisen ilmastotietoisuuden osalta käänteen tekevä hetki. ACIA-raportti nosti räjähdysmäisesti ilmastonmuutoksen vakavuuden suuren yleisön tietoisuuteen. Dramaattiset keskeiset tapahtumat korostavat ongelmaa ja paljastavat siihen liittyvän vielä suurempien tuhojen potentiaalin. Monesti kyse on äkillisestä luonnononnettomuudesta tai -mullistuksesta, joka koskettaa samanaikaisesti päättäjiä ja suurta yleisöä. (Pralle 2009, 784–785.) Arktisessa kontekstissa tällainen silmiä avaava mullistus oli vuonna 2007 havaittu mittaushistorian pienin merijään laajuus, joka oli kiistämätön todiste arktisen alueen kokemasta ilmastonmuutoksesta. Tämän jälkeen merijään laajuus on entisestään kutistunut. (National Snow and Ice Data Center 2018.)

Kansainväliset instituutiot voimistavat kansallisia ympäristöhuolia ja tarjoavat niille väylän tulla huomioiduksi (Haas 1993, 134, 146–147). Kansainvälisillä instituutioilla on merkittävä rooli valtioiden rinnalla agendan muotoiluprosessissa, koska ne voivat tukea toistensa tavoitteita ja lisätä tietoisuutta teemoista, joita ne haluavat edistää (Breitmeier 1997, 101.) Kansainvälisten instituutioiden järjestämät konferenssit ja korkean profiilin tapahtumat vaikuttavat siihen, mitkä asiat saavat näkyvyyttä ja nousevat poliittisella agendalla. Niissä voidaan esimerkiksi julkistaa normatiivisia väitteitä tietyn asian merkittäväydestä ja suositeltavista toimista tai ratkaisumalleista. Normatiiviset väitteet ilmiön syistä, seurauksista

ja vaadittavista toimenpiteistä voivat sisältyä esimerkiksi kokousten julistuksiin, päätöslauselmiin tai raportteihin. (Breitmeier 1997, 94–95, 98–101.)

Agenda-näkökulmaan liittyy oletus, että poliittiset päättäjät tarvitsevat aikaa käsitelläkseen tiedon tulvaa, mikä joskus johtaa epäsuhtaan ongelman tieteellisen vakavuuden ja poliittisessa toiminnassa havaittavan viiveen välillä. Poliittinen toiminta voi sen vuoksi näyttää tasaiselta hiljaiselolta, kunnes aihe lyö itsensä läpi paineaallon tavoin johtaen käytännön politiikan muutoksiin. (Pralle 2009, 785–786.) Tätä kuvataan huomiosyklinä (*issue attention cycle*), jossa (ympäristö)ongelman tunnistaminen etenee vaiheittain. (Dearing & Rogers 1996, 60–61.) Downsian viisivaiheisessa huomiosyklimalli lähtee esiongelma, jossa tilanne huolestuttaa lähinnä tieteenharjoittajia. Toisessa vaiheessa ongelma räjähtää käsiin ja ilmiön ympärille muodostuu hype. Kolmannessa vaiheessa innostus laimenee, kun päättäjät ja yleisö tajuavat ongelman ratkaisemisen kustannukset ja uhraukset. Neljännessä vaiheessa innostus hiipuu ja uudet aiheet kiinnittävät päättäjien ja yleisön huomion. Viidennessä vaiheessa innostuksen vallitessa luodut instituutiot ongelman ratkaisemiseksi pitävät aihetta pinnalla. (Carter 2007, 191.)

## 4 Regiimateoria

Regiiminäkökulma on suosittu tutkittaessa kansainvälistä ympäristöyhteistyötä (ks. esim. Young & Osherenko 1993; Young 1998; Young 1999; Nilsson 2007; Tennberg 1998; Vedung & Román 2002). Valtavirran regiimateoreetikoille hallinnassa on kyse yrityksestä hallita kahta järjestelmää – luontoa ja ihmistoimintaa – siten, ettei niistä koituisi toisilleen haittaa. Kansainvälisellä ympäristöhallinnan järjestelmällä eli ympäristönsuojeluregiimillä tarkoitetaan valtioiden välisiä yhteistyöjärjestelyitä, joissa ympäristöongelmia pyritään ratkaisemaan tai hallitsemaan yhteistyön keinoin. (Tennberg 1998, 23; Tennberg 2005, 26.) Huoli arktisen ympäristön tilasta sai arktiset valtiot lähestymään toisiaan kylmän sodan loppuvaiheessa ja kehittämään kansainvälistä ympäristönsuojeluregiimiä. Arktisella alueella toiminta lähti liikkeelle funktionaalisen yhteistyönä, joka keskittyi luonnon suojeluun sekä kaukokulkeutuvien saasteiden ja radioaktiivisten päästöjen aiheuttamiin haittojen vähentämiseen.

Kansainväliset regiimit voidaan rinnastaa yleisesti tunnetumpaan instituution käsitteeseen, koska regiimit ovat instituutioita (Hasenclever, Mayer & Rittberger 1997, 10). Instituutiolla ei tässä yhteydessä tarkoiteta esimerkiksi tietyn järjestön päämajaa, vaan laajempia toimintamalleja, jotka yhtenäistävät kollektiivista toimintaa (Keohane 1984, 8). Kansainvälinen regiimi ja kansainvälinen organisaatio eivät kuitenkaan ole toistensa synonyymejä, koska regiimi ei vaadi organisaation olemassaoloa. Regiimit ja organisaatiot ovat kumpikin kansainvälisiä instituutioita, mutta niiden perimmäinen ero liittyy niiden toimintakykyyn. Regiimeiltä puuttuu itsenäinen kyky toimia, koska ne ovat joukko (valtioiden sopimia) periaatteita, normeja ja sääntöjä, kun taas organisaatiot voivat itsenäisesti vastata erilaisiin tapahtumiin. (Hasenclever, Mayer & Rittberger 1997, 10–11.)

Regiimi voidaan mieltää ”periaatteiksi, normeiksi, säännöiksi ja päätöksentekokäytännöiksi, jotka muodostavat yhteistyön perustan tietyssä asiakysymyksessä kansainvälisissä suhteissa” (Carter 2007, 245; oma suomennos). Regiimin tehtävä on määritellä sosiaalisia käytäntöjä toimijoiden välille ja hallinnoida niiden vuorovaikutusta (Young 1992). Regiimit liittyvät laajemmin keskinäisriippuvuuden, hallinnan ja yhteistyön viitekehykseen. Regiimit ovat Haasin mukaan ”institutionalisoidun yhteistoiminnan järjestelyitä aihepiireistä joita luonnehtii monimutkainen keskinäisriippuvuus” (Tennberg 1998, 17; oma suomennos). Keskinäisriippuvuus lisää halukkuutta kollektiiviseen päätöksentekoon, jossa toiminnan toinen osapuoli otetaan huomioon.



## 4.1 Regiimin määrittely

Laajimman regiimikäsitteen mukaan regiimeitä löytyy jokaisesta merkittävästä kansainvälisten suhteiden asiakokonaisuudesta, jossa on säännönmukaisia käyttäytymismalleja. Tämä johtuu siitä, että säännönmukaisuus edellyttää jonkinlaisia sääntöjä tai periaatteita. Regiimi rajoittaa toimijoiden käyttäytymistä, ja niiden välille syntyy yhteinen ymmärrys oikeutetusta ja soveliaasta toiminnasta (Puchala & Hopkins 1982, 246–247.) Rittberger (1993, xii) täsmentää, että regiimit ovat kuin valtiotoimijoiden pelisäännöt kansainvälisellä arenalla, jossa ne rajoittavat ja ohjaavat käyttäytymistä haluttuun suuntaan tietyn asiakokonaisuuden suhteen.

Regiimin mahdollisesti tunnetuin määritelmä on peräisin Krasnerilta (1983, 1; suomennos Tennberg 2005, 28): regiimit ovat joukko ”periaatteita, normeja, sääntöjä, päätöksentekomenetelmiä, joiden suhteen toimijoiden odotukset lähentyvät tietyllä kansainvälisten suhteiden<sup>7</sup> asia-alueella”. Krasnerin määritelmässä tulee esille toimijoiden asteittainen lähentyminen tietyllä aihealueella, joka kuvaa ”regiimien muodostuksen prosessuaalista luonnetta” (Tennberg 2005, 28). Krasnerin määritelmä tuo esiin regiimin normatiivisen luonteen ja toisaalta myös niiden tavan ilmaista tavoitteensa toisinaan melko epämääräisesti (emt.). Krasnerin regiimimääritelmä soveltuu kuvaamaan arktisen ympäristöyhteistyön luonnetta, koska se ei pohjaudu oikeudellisesti sitoviin sopimuksiin valtioiden kesken. Arktista ympäristöyhteistyötä luonnehditaan poliittiseksi ja strategiseksi ohjelmatyöksi, jota tehdään eri työryhmissä (emt., 27). Suuri osa varsinaisesta toiminnasta tapahtuu tieteellisen tutkimuksen ja arvioinnin lisäksi erilaisten ohjelmien ja ministerikokousten julistusten muodossa.

Youngin regiimimääritelmä laajentaa edellä kuvattua näkemystä ja siirtyy askeleen käytännöllisempään suuntaan. Youngin (1997a, 278; oma suomennos) mukaan regiimit ovat ”joukko sääntöjä, päätöksentekotapoja ja ohjelmia, jotka määrittelevät sosiaalisia käytäntöjä, määrittävät sääntöjä näiden käytäntöjen osallistujille ja hallinnoivat niiden vuorovaikutusta”.

---

<sup>7</sup> Alkuperäisessä määritelmässä ei mainita kansainvälisiä suhteita, vaan puhutaan kansainvälisistä regiimeistä: ”International regimes are defined as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area” (Krasner 1983, 1; vrt. Tennbergin käännös).

Tästä on nähtävissä, että regiimin luomat säännöt ja toiminnan puitteet ovat sen määritteleviä piirteitä.

Keohanen määritelmä on Krasnerin määritelmää suppeampi, koska Keohane keskittyy muodollisiin instituutioihin ja rajoittaa regiimin toimijat valtioihin. Keohanen määritelmänsä ”regiimit ovat instituutioita joilla on eksplisiittiset, hallitusten kesken sovitut säännöt, jotka koskevat tiettyä asiakokonaisuutta kansainvälisissä suhteissa” (Hasenclever, Mayer & Rittberger 1997, 12; oma suomennos).

Vedungin ja Románin (2002, 8) regiimin vähimmäismääritelmä huomioi monia arktiselle ympäristöyhteistyölle ominaisia piirteitä. Näistä esimerkkejä ovat yhteistyön alueellinen, rajat ylittävän luonne ja moninainen toimijajoukko, joka ei rajoitu pelkästään valtioihin. Tämän määritelmän mukaan ”kansainvälinen regiimi on instituutio, joka koostuu julkilausutuista tai julkilausumattomista säännöistä, periaatteista, menetelmistä ja vastaavista, jotka soveltuvat kansallisvaltiota laajempaan alueeseen sekä tiettyyn asia-alueeseen, ja jolla pyritään valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden välisen vuorovaikutuksen ohjaamiseen” (emt.; suomennos Tennberg 2005, 28–29).

Hakovirran (2002, 115) regiimimääritelmä nostaa puolestaan esille arktiselle yhteistyölle ominaisen aihekokonaisuuden eli globaalien ja alueellisten ongelmien hallinnan. Hakovirta (emt.) ymmärtää regiimit ”kansainvälisen järjestyksen ainesosiksi, sellaisiksi kansainvälisiksi instituutioiksi, joihin sisältyvät periaatteet, normit, päätöksenteko- ja toimintatavat suuntaavat ja säätelevät (eriateisesti menestyen) kansainvälistä yhteistoimintaa globaalien ja alueellisten ongelmien eri alueilla”. Regiimit pystyvät mobilisoimaan valtioita ja muita toimijoita tehokkaaseen yhteistoimintaan, mikä on globaaliongelmien, kuten ilmastonmuutoksen, kärjistyessä olennaista (emt., 118–119).

Edellä mainituista regiimikäsitteistä poikkeaa Peterson (1997, 115), joka mainitsee Kingdonin regiimikäsitteen. Se ei niinkään keskity sääntöihin vaan pikemminkin sääntöjen avulla luotuun prosessiin. Kingdonin mukaan regiimit voidaan ymmärtää politiikkaprosessien tuotteina, joista erottuvat agendan muodostuksen, ongelman määrittelyn, politiikkavaihtoehtojen valikoimisen, täytäntöönpanon ja arvioinnin vaiheet. Oman tutkielmani kannalta tämä määritelmä on mielenkiintoinen, koska siihen liittyy yhtymäkohta agendan muodostamiseen, jota käytän analyttisenä viitekehystenä.

Yhteistä edellä mainituille periaatteille, normeille, säännöille ja päätöksentekomenetelmille on se, että ne rajoittavat käyttäytymistä joko määräämällä tai kieltämällä (Keohane 1984, 59). Yksi keskeisimmistä regiimimääritelmän kiistoista liittyy siihen, ovatko eksplisiittiset säännöt ja toimintatavat vai ainoastaan havaittava käytös, josta säännöt ja normit voidaan loogisesti johtaa, regiimin määritteleviä ominaisuuksia (Keohane 1993, 27).

Regiimit eroavat toisistaan toimintakenttänsä, maantieteellisen kattavuutensa, muodollisuusasteensa ja osallistujakuntansa suhteen. Useimmilla regiimeillä on jonkinlainen perustamisasiakirja, jolla ei välttämättä tarkoiteta oikeudellisesti sitovaa sopimusta. Regiimit voidaan luokitella luonteensa mukaan säännösteleviin (*regulative*), proseduraalisiin (*procedural*), ohjelmallisiin (*programmatic*) ja uusia käytäntöjä luoviin (*generative*) regiimeihin. (Young 1997b, 6; Young 1997a, 278.) Tämän tutkielman kannalta keskeisin näkemys painottaa uusia käytäntöjä luovia regiimejä, koska ne tarjoavat uusia tapoja lähestyä ja edistää yhteistä ymmärrystä ongelman luonteesta. Regiimiteorian mukaan kansallisvaltiot ovat globaaleissa neuvotteluissa keskeisiä toimijoita, mutta kansainvälisillä instituutioilla on aktiivinen rooli jaettujen, rajat ylittävien haasteiden käsittelemisessä (Khan 2016, 16).

## 4.2 Regiimitutkimuksen taustaa

Regiimitutkimus on vallannut alaa kansainvälisissä suhteissa 1980-luvulta lähtien. Sen arveltiin olevan hetkellinen muotikäsite, mutta se on säilyttänyt paikkansa kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa. Regiimitutkimuksen tyypillisiä painopisteitä olivat aluksi itä–länsi -kysymysten lisäksi ympäristönsuojeluyhteistyö ja alueellinen painotus. Kylmän sodan loppuminen muutti alan painopistettä kansainvälisten ympäristöregiimien suuntaan. Sen lisäksi tutkimusaiheiden kirjo laajeni esimerkiksi ihmis- ja vähemmistöoikeuskysymyksiin. (Rittberger 1993, 3–8.) Regiimiteoria tarjoaa tutkielmalleni antoisat lähtökohdat, koska arktinen ympäristöyhteistyö lähti rakentamaan luottamuksen siltaa kylmän sodan itä–länsi -asetelmassa juuri alueellisen ympäristöyhteistyön avulla.

Regiimejä on muodostettu eri elämänaloille, joista esimerkkejä ovat turvallisuus-, talous- ja ympäristöregiimit. Ympäristöregiimien määrä on kasvanut jatkuvasti, kun otsonikadon, eläinlajien sukupuuton tai ilmastonmuutoksen kaltaiset ilmiöt ovat saaneet julkisuutta. Tämä

tutkielma keskittyy ympäristöregiimeihin, joista tarkempaan tarkasteluun otetaan Arktinen neuvosto ja sen edeltäjä *Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS). Arktista ympäristöyhteistyötä on tutkittu aiemminkin regiimateorian kautta. Tutkimusalan pioneerejä ovat Young ja Osherenko (1993) sekä Tennberg (1998).

Regiimateorian valtavirtaa kutsutaan ”kansainvälisten instituutioiden rationaaliseksi tutkimukseksi” (Tennberg 2000, 5; oma suomennos). Sekä liberaalit institutionalistit että realismi-taustaiset tutkijat pitävät regiimeitä rationaalisten omasta edusta kiinnostuneiden (*self-interested*) toimijoiden aikaansaannoksena (Little 2011, 296). Rationaaliset valtiot luovat regiimeitä ja noudattavat niihin sisältyviä sääntöjä odotettavissa olevien funktionaalisten etujen vuoksi (Hurrell 1993, 56; Keohane 2002, 208). Hallitukset ovat valmiita rajoittamaan regiimin puitteissa omaa toimintavapauttaan, jotta ne pystyvät vastavuoroisesti vaikuttamaan regiimin kautta muihin toimijoihin (Keohane 2002, 208). Regiimit edistävät järjestystä anarkisessa kansainvälisessä järjestelmässä, koska ne lisäävät toimijoiden keskinäistä ennakoitavuutta ja luotettavuutta.

Liberalismin koulukunnan mukaan valtiot jakavat keskenään intressejä sen sijaan, että niiden tärkein tavoite olisi varmistaa etulyöntiasema suhteessa muihin valtioihin. Regiimitutkimuksen keskiössä on valtioiden institutionalisoitunut yhteistyö, jolla pyritään hallitsemaan ristiriitoja ja keskinäisriippuvuudesta aiheutuvia ongelmia omaan apuun turvautumisen sijaan (Rittberger 1993, 9). Tähän liittyy myös käsitys kansainvälisten regiimien sivilisoivasta vaikutuksesta, joka hillitsee valtioiden halua palata takaisin mahdollisesti väkivaltaisiin omaan apuun turvautumisen strategioihin keskinäisessä kanssakäymisessä. (Emt., 18–19.)

Regiimitutkimuksessa kiinnostus kohdistuu regiimien muodostamiseen, vaikuttavuuteen (*regime effectiveness*), muuttumiseen ja seurauksiin (*regime consequences*) (ks. esim. Young 1997, 1–23; Stokke & Hønneland 2007; Rittberger 1993; Keohane, Haas & Levy 1993, 3–24). Kansainvälisessä ympäristöyhteistyössä regiimien vaikutuksia ympäristön tilaan on haastavaa arvioida, koska siihen vaikuttavat myös muut tekijät ja luonnossa esiintyvä normaalivaihtelu (Tennberg 2005, 29). Keohane, Haas ja Levy (1993, 7) suosittelevat, että kansainvälisten ympäristöregiimien vaikuttavuutta tutkiessa keskityttäisiin instituutioiden havaittaviin poliittisiin vaikutuksiin suorien ympäristövaikutusten arvioinnin sijaan. Ympäristöllinen vaikuttavuus viittaa tilanteeseen, jossa kansainvälinen yhteistyö on edistänyt ympäristön tilan parantumista tai luonnonvarojen kestäväää käyttöä. Institutionaalilla vaikuttavuudella

puolestaan tarkoitetaan sitä, että regiimi pystyy toimimaan tavoitteidensa mukaisesti. (Tennberg 2005, 26.)

### 4.3 Dynaamiset regiimit vahvistuvat tiedon kumuloituessa

Regiimin toimenkuva voi laajentua ja syventyä sitä mukaa, kun keskeisestä asiakysymyksestä selviää uutta tietoa. Sitä saadaan ympäristön seurannan (*monitoring*) ja tutkimuksen avulla, ja se voi muuttaa ymmärrystä käsiteltävästä ongelmasta (Young 1999, 133; Young 1997, 15–16; Dalby 2016, 48–49). Tiedolla voisi sanoa olevan jopa instrumentaalinen rooli ympäristöpolitiikassa kokonaiskuvan luomisessa ja tavoitteiden määrittelyssä. Regiimit ryhmittelevät asiakokonaisuuksia helpommin käsiteltäviksi kokonaisuuksiksi (Keohane 1984, 244–245) ja tuottavat uutta tietoa, jolla voi olla merkittäviä seurauksia regiimin painopisteen siirtymiselle.

Dynaamisilla regiimeillä on taipumus kehittyä ja vahvistua ajan saatossa, jotta ne vastaavat paremmin muuttuvan toimintaympäristönsä haasteisiin (Young 1997, 15, 278; ks. myös Koivurova et al. 2017, 52). Regiimi perustetaan täyttämään tietty funktio tai tarve, mutta sen jatkuvuuteen vaikuttaa sen kyky kehittää toimintaansa (Hakovirta 2002, 101; Young 1999, 133–134). Regiimit turvaavat jatkuvuutensa ja sopivuutensa (*fit*) uudistamalla itseään (Hakovirta 2002, 101). Arktisessa kontekstissa kumuloituva tieto ympäristön tilasta ja ilmastonmuutoksesta ovat osoittautuneet keskeiseksi regiimiin vaikuttavaksi haasteeksi. Tämä on relevantti näkökulma AEPS:n ja Arktisen neuvoston toiminnan kehittymisessä, joka ilmentää tiedon tuotannon ja politiikan vuorovaikutusta (ks. Heininen 2005b; ks. myös Heininen 2013, 40).

Kumuloituva tieto tukee ja muokkaa regiimin tavoitteita. Arktisen neuvoston ja sen edeltäjän AEPS:n puitteissa tuotettu tieto tarjoaa yhteisesti hyväksytyn pohjan tarkastella eri ilmiöitä ja tunnistaa aiemmin tuntemattomia syy-seuraussuhteita (Tennberg 2000, 49). Yhteisesti hyväksytyn tiedon pohjalta regiimille muodostuu vaikutusvaltaa ja keinoja ohjata politiikkaa, mikä kuvaa tieteen ja politiikan keskinäistä vuorovaikutusta (*science policy interplay*). Regiimit käyttävät vaikutusvaltaa määritellössään asiakysymyksiä ja näkökulmia, joiden varassa tiettyä asiakokonaisuutta lähdetään käsittelemään ja millä keinoin siihen katsotaan tarpeelliseksi

vastata (*policy shaping*) (ks. Young 2004, 220). Näitä keinoja ovat esimerkiksi agendaan vaikuttaminen, asioiden tietoinen kehystäminen tai huomion keskittäminen ongelman tiettyihin osa-alueisiin (Young 2004, 217). Regiimi voi konkreettisesti vaikuttaa agendaan esimerkiksi antamalla suosituksia tulevista tutkimuksen painopisteistä tai vastaavasti hyödyntää saatuja tutkimustuloksia poliittisten toimintavaihtoehtojen määrittelyssä, mikä ilmenee Arktisen neuvoston ministerikokousten julistuksissa.

Regiiminäkökulma auttaa selittämään, miksi ilmastonmuutosta varten ei perustettu arktisella alueella omaa regiimiä, vaan se integroitiin Arktisen neuvoston agendalle. Regiimien positiivisten vaikutusten tunnistetaan leviävän niiden alkuperäisen toimenkuvan yli. Regiimien rakentaminen perustuksista lähtien on yleisesti ottaen niin haastavaa ja aikaa vievää, että olemassa olevia rakenteita jalostetaan vastaamaan uusiin haasteisiin (ks. Keohane 1984, 252). Vaikka Arktinen neuvosto (ja sen edeltäjä AEPS) perustettiin alun perin edistämään arktisen ympäristön suojelua, sitä kyettiin käyttämään uuden asian eli ilmastonmuutostietoisuuden ajamiseen. Instituution menestystä ei voi arvostella pelkästään sen alkuperäisen tehtävän perusteella, vaan tulisi nähdä kaukonäköisesti myös sen tuleva potentiaali (emt., 247). Itse asiassa AEPS:n ja Arktisen neuvoston toimintatapa on ollut alusta lähtien avoin toiminnan muokkaamiselle (ks. esim. AEPS 1991, 12, 32). AMAPin tavoitteena on tunnistaa arktisen alueen kannalta nousevia aiheita ja tuottaa tietoa päättäjien tarpeisiin (emt., 32). Arktisen yhteistyön alkuvaiheessa AEPS:n tai Arktisen neuvoston perustamiskokouksen aikaan ei osattu ennakoita, että ilmastonmuutos tulisi nousemaan sen toiminnan keskiöön (ks. Koivurova & Graczyk 2014, 457).

#### **4.4 Ympäristöregiimin merkityksestä arktisessa kontekstissa**

Kansainvälisten ympäristöinstituutioiden vaikuttavuus perustuu niiden kolmeen katalyyttiseen toimintoon: 1) ne lisäävät hallitusten huolta ongelmista, 2) ne pohjustavat ilmapiiriä sopimuksille suotuisammaksi ja 3) ne lisäävät kansallista poliittista ja hallinnollista kykyä pureutua ongelmaan (Levy, Keohane & Haas 1993, 424). Päättäjien huolen lisääminen liittyy olennaisesti tiedon tuottamiseen ja levittämiseen sekä julkisen paineen voimistamiseen. Ympäristön tilan seuranta edistää ympäristöregiimeille suotuisan ilmapiirin syntymistä (emt.,

406.) Regiimit voivat herkistää toimijoita arvioimaan uudelleen omia intressejään tiedon tuotannon myötä (Keohane 1993, 32). Kansainvälisten instituutioiden vaikuttavuus tiedon tuottajana ja etenkin sen muokkaajana kansainvälisille foorumeille sopivaan muotoon tunnustetaan laajasti (Breitmeier 1997, 94).

Arktisen neuvoston ilmastopolitiikka ei perustu ensisijaisesti ongelman poistamiseen eli kasvihuonekaasupäästövähennyksiin. Tämä selittyy sillä, että instituutiot voivat omaksua ongelman ratkaisemisen edistämiseksi erilaisia rooleja. Ne voivat keskittyä ongelmien ratkaisemisessa niiden syiden säätelemiseen (*regulation*), poistamiseen (*mitigation*) tai lisäämään ymmärrystä itse ongelmasta (Hoel 2007, 114). Tiedon tuottaminen ongelman luonteesta on olennaista, koska sen ymmärtäminen on menestyksekkäiden vastatoimien edellytys (Hoel 2007, 114). Tämän lisäksi tiedon tuottamisella on merkittävä rooli huomion herättäjänä, koska tutkimustulokset antavat ennakkovaroituksen tulevasta (Berkman & Vylegzhanin 2013, 378). Tästä päästään regiimin vaikuttavuuteen, jolla tarkoitetaan sen kykyä ratkaista itse ongelma. Vaikuttavuudella on myös toinen merkitys, joka on vielä tärkeämpi tämän tutkielman kontekstissa. Arktisen neuvoston vaikuttavuus liittyy sen haluun vaikuttaa toimijoiden käytökseen siten, että se edistää ongelman ratkaisemista. (Hoel 2007, 125.)

Oran R. Youngin (1999) käsite uusia käytäntöjä luovasta regiimistä (*generative regime*) osoittautuu käyttökelpoiseksi arktisen yhteistyön kannalta. Regiimeillä on monesti muitakin tehtäviä kuin pelkästään jonkin asian sääteleminen. Young (emt., 31) nimeää nämä muut tehtävät uusien käytäntöjen luomiseksi (*generative tasks*), jossa keskeistä on katalysoida yhteistoiminnan käytäntöjä sinne, missä sellaisia ei ennestään ole ollut. Regiimiteorian kannalta Arktisen yhteistyön ytimessä on ajatus siitä, että kyettiin luomaan yhteinen foorumi rakentamaan normeja ja poliittisen yhteistyön periaatteita sinne, missä se ei aiemmin ollut mahdollista. Regiimit pystyvät katalysoimaan yhteistoimintaa toimimalla yhteistyön mahdollistajina ja huomion suuntaajina (Hakovirta 2002, 119). Yhteinen alueellinen foorumi auttaa nostamaan kansallista tietoisuutta paikallisista ja alueellisista ympäristöongelmista ja yhteistyön kautta saatavista hyödyistä (Alagappa 2000, 268). Se sitoutti arktiset valtiot tavoitteelliseen yhteistoimintaan (ks. Nye 1993, x). Myöhemmin saavutettua luottamusta ja halua löytää ratkaisuja saastumista, ympäristöä ja hyvinvointia koskeviin haasteisiin hyödynnettiin ilmastonmuutoksen käsittelemiseen. Arktisen yhteistyön alkuvaiheessa yhteinen nimittäjä löytyi ympäristönsuojelusta, josta toiminta levisi kestävä kehityksen kattokäsitteen kautta luonnonvarojen hyödyntämiseen, energiakysymyksiin, merenkulun turvallisuuteen ja inhimilliseen turvallisuuteen (ks. Koivurova & Graczyk 2014, 445; ks. myös Tennberg 2000).

Kansainväliset instituutiot eivät toimi tyhjiössä, vaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa muiden instituutioiden kanssa (*institutional interplay*) (Keohane, Haas & Levy 1993, 15; Young 2011a, 19856). Alueelliset organisaatiot voivat toimia välittäjinä kansallisen ja kansainvälisen tason välillä. Tämä ilmenee esimerkiksi AEPS:n ja Arktisen neuvoston antamassa tuessa kansainvälisille sopimuksille ja järjestelyille. (Ks. lisää Alagappa 2000, 257–261.) Kansainväliset foorumit tarjoavat alustan korostaa ympäristöongelman vakavuutta ja samalla tilaisuuden valtioille ja alueellisille instituutioille julkaista omia kannanottojaan (Breitmeier 1997, 94). Alueelliset instituutiot voivat osoittaa käsiteltävän ongelman aluetason vaikutuksia, esittää painopisteitä ja antaa paikallista näkökulmaa globaaliin, monesti monimuotoiseen ongelmaan. Alueellisen instituution vaikuttavuus kansainvälisellä tasolla kasvaa, kun alueellinen instituutio kykenee tuottamaan kriittistä lisäarvoa, jota ei ole saatavilla mistään muualta. (Alagappa 2000, 257–258, 267.) Arktisen neuvoston omaksuma erityisosaamisalue tiedon tuottajana (*niche*) on antanut Arktiselle neuvostolle jalansijaa kansainvälisillä foorumeilla (Stokke & Hønneland 2007; ks. esim. AMAP 2011a; Anisimov et al. 2007).

Arktisen neuvoston tavoitteet kietoutuvat laajoihin globaaleihin ympäristötavoitteisiin. Neuvoston puheenjohtajan tehtäviin kuuluu osallistuminen relevantteihin konferensseihin ja tiedon välittäminen muille foorumeille (Koivurova et al. 2017, 52, 60). Arktinen neuvosto viittaa ministerikokousten julistuksissa lukuisiin kansainvälisiin viitekehyksiin (esim. UNFCCC, Rion ympäristö- ja yhteistyökokous, IPCC, Tukholman POP-sopimus, LRTAP), joiden arvoja ja sitoumuksia se edistää omalla toiminnallaan (ks. esim. AEPS 1996; AMAP 2002; Arctic Council 2002; Arctic Council 2009; Arctic Council 2011). Salekhardin julistuksessa tulee selvästi esille Arktisen neuvoston ja kansainvälisen ilmastohallinnan liittymäpinta:

[Ministerit] pyytävät SAO-virkamiehiä ja Arktisen neuvoston työryhmiä jatkamaan arktisen ilmastotutkimuksen tukemista, analysointia ja koostamista - - siten, että asiantuntemuksen vaihtaminen globaalilla tasolla IPCC:n kautta voi paremmin heijastaa ainutkertaisia arktisia olosuhteita, ja että globaali päätöksenteko voi ottaa arktiset tarpeet huomioon. (Arctic Council 2006, 2; oma suomennos.)

Neuvosto katalysoi aktiivisesti kansainvälisten ympäristösopimusten syntyä ja ratifioimista kannustamalla arktisia valtioita liittymään kansainvälisen säätelyn, eli käytännössä regiimien piiriin. Arktisen ympäristön tilaa arvioivissa raporteissa viitataan Arktisen neuvoston tuottaman tiedon vaikuttavuuteen kansainvälisissä prosesseissa. Käytännössä AMAP-työryhmä pystyy



tuottamaan tietoa kansainvälisille foorumeille ja neuvotteluihin siten, että ongelma tulee entistä näkyvämmäksi. Tietyt teemat, kuten ilmastonmuutos, pysyvät orgaaniset yhdisteet ja raskasmetalleista elohopea ovat osoittautuneet painoarvoltaan muita merkittävämmiksi, kun Arktinen neuvosto on osoittanut asemansa ja osaamisensa osana laajoja globaaleja prosesseja. Arktisella neuvostolla on keskeinen rooli alueellisten ja kansainvälisten politiikkaprosessien välittäjänä. Tästä esimerkkejä ovat ACIA-raportin tulosten huomioiminen IPCC:n neljännessä ilmastoraportissa (Anisimov et al. 2007, 656), arktisten alkuperäiskansojen osoittama saastumisongelma Tukholman POP-sopimusta valmistellessa (Downie & Fenge 2003) ja elohopean riskien osoittaminen Minamatan yleissopimuksessa (AMAP 2011a; AMAP 2015a). Kahdessa viimeiseksi mainitussa sopimuksessa on eksplisiittiset maininnat arktisesta alueesta (UNEP 2009; UNEP 2017).

## 5 Tutkimuksen menetelmälliset valinnat

Käyn seuraavaksi läpi dokumenttianalyysiä ja teoriaohjaavan sisällönanalyysin perusteita. Tämän jälkeen esittelen tutkielman aineiston edetäkseni lopulta varsinaiseen analyysiprosessiin.

### 5.1 Dokumenttianalyysi tutkimusmenetelmänä

Tutkimusmenetelmänä käytän dokumenttianalyysiä eli kirjallisen aineiston analyysiä (Rapley 2007; Vromen 2010; Eskola & Suoranta 1999). Dokumenttianalyysin käsite kuvaa konkreettisesti käyttämäni tutkimusmenetelmää. Se on systemaattinen tapa tarkastella ja arvioida dokumentteja. Dokumentteja arvioimalla pyritään luomaan empiiristä tietoa ja ymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Dokumenttianalyysi soveltuu erityisesti laadulliseen tapaustutkimukseen, kun tietystä ilmiöstä tai instituutiosta halutaan luoda syvällisempi kuva. Dokumenttianalyysiä käytetään monesti laadullisen tutkimuksen täydentävänä menetelmänä, mutta sitä voidaan käyttää myös itsenäisesti. (Bowen 2009, 27–29, 33–34.)

Aineisto voi koostua erilaisista dokumenttityypeistä, kuten muistioista, lehdistötiedotteista, kokouspöytäkirjoista tai organisaation raporteista, kunhan ne antavat taustatietoa ja lisänäkökulmia tutkittavasta aiheesta (Bowen 2009; Oppariapu). Tälle tutkielmalle keskeisin dokumenttiryhmä koostuu instituution asiakirjoista (*organizational documents*), joka on yksi valmiin aineiston luokista (Eskola ja Suoranta 1999, 119). Arktisen neuvoston tuottamat perustamisasiakirjat, julistukset, raportit, verkkosivut ja julkiset kannanotot ovat instituution dokumentteja. Niiden avulla se tuottaa käsitystä itsestään korkean tason foorumina sekä arktisesta alueesta erityisenä toimintaympäristönä. (Dodds 2013, 196.)

Dokumentit ovat valmiiksi olemassa ilman tutkijan panosta, joten kyse on pikemminkin aineiston valikoimisesta kuin keräämisestä. Dokumenttien etuna on se, että ne tarjoavat tutkijasta riippumattoman ja täsmällisen kuvauksen tutkittavasta aiheesta. Parhaimmillaan instituution tuottamat dokumentit kattavat pitkän ajanjakson. Ne ovat yleensä julkisia, mikä lisää tutkimuksen läpinäkyvyyttä. Dokumenttiaineiston haitat puolestaan liittyvät siihen, ettei dokumentteja tehdä tutkimuksen tarpeisiin. Tutkijalta vaaditaan siten kykyä valita

tutkimuskysymyksensä kannalta tarkoituksenmukaisimmat lähteet. Lisäksi dokumenttien hankkimiseen liittyy haasteita, jos aineisto on salattu tai jos tutkijalla ei ole tietoa aineiston olemassaolosta. (Bowen 2009, 31–32.)

Tekstipohjaisessa laadullisessa analyysissä yritetään primaarilähteiden avulla ”kertoa tarina” tai tavoittaa tapahtumien historiallinen jatkumo (Vromen 2010, 262; oma suomennos). Tekstilähteiden historiallinen tarkastelu politiikkatieteissä liittyy etenkin poliittisten instituutioiden tutkimiseen, mikä sopii tämän tutkielman regiimikontekstiin. Kaikkien poliittisten prosessien selittäminen sisältää historiallisia piirteitä, koska ne tapahtuvat tietyssä ajallisessa ja sosiaalisessa kontekstissa (emt., 263). Dokumenttianalyysi sopii käytettäväksi tilanteissa, joissa dokumentit tarjoavat taustatietoa, valottavat menneiden tapahtumien kontekstia ja instituution kehitystä (Bowen 2009, 29). Oman tutkielmani kannalta AEPS:n ja Arktisen neuvoston dokumentit ovat keino hahmottaa Arktisen neuvoston muutosta ja sen agendan kehittymistä ajan saatossa. Tutkielman pääkysymykseen ”miten ilmastonmuutos nostettiin Arktisen neuvoston agendalle” vastaaminen edellyttää institutionaalisen prosessin ja agendan muotoilun jäljittämistä.

Dokumenttien analyysiprosessi ”perustuu loogiseen päättelyyn ja tulkintaan” (Oppariapu). Dokumenttianalyysissä pyritään käsittelemään dokumentteja järjestelmällisesti ja luomaan selkeä kuvaus tutkittavasta aiheesta sisällönanalyysiä ja teema-analyysiä yhdistelemällä. Sisällönanalyysissä tutkija etsii dokumenteista olennaisen sisällön ja organisoii sen kategorioihin tutkimuksen edellyttämällä tavalla. Teema-analyysi tarkoittaa yksinkertaisesti dokumenttien kaavamaisten mallien tunnistamista ja teemojen kehittämistä analyysin kategorioiksi. Dokumenttianalyysissä tutkija palaa useita kertoja aineiston pariin löytääkseen ja arvioidakseen aiheensa kannalta keskeisiä teemoja. Dokumenttianalyysissä aineiston valikoimisesta edetään aineiston synteisiin, kun aineiston sisältö organisoidaan sisällönanalyysissä teemojen ja kategorioiden mukaan käyttäen tapausesimerkkejä. (Bowen 2009, 28, 32.)

## 5.2 Sisällönanalyysi

Dokumenttianalyysi voidaan tehdä sisällönanalyysin tai sisällönerittelyn keinoin. Tässä tutkielmassa käytän metodina kvalitatiivista sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysiä sanotaan laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmäksi (Verne). Sisällönanalyysin rinnalla käytetään toisinaan sisällön erittelyksi kutsuttua kvantitatiivista menetelmää. Siinä kuvataan määrällisesti tekstin sisältöä, tietyn sanan toistuvuutta ja sanojen tai sanontojen välisiä yhteyksiä (Eskola ja Suoranta 1999, 186; Tuomi ja Sarajärvi 2002, 107–108). Esimerkiksi Nilsson (2007, 159–161) on käyttänyt sisällönerittelyä omassa väitöskirjassaan laskiessaan, missä yhteyksissä tiettyjä sanapareja käytetään ilmastonmuutoksesta puhuttaessa.

Sisällönanalyysistä voidaan puhua sekä yksittäisenä metodina että väljänä teoreettisena kehyksenä (Tuomi & Sarajärvi 2013, 91). Sisällönanalyysissä alkuperäinen hajanainen aineisto pyritään tiivistämään selkeään muotoon johtopäätöksien tekemistä varten. Painopiste on tekstin merkitysten analysoimisessa. Analyysissä tutkitaan, mitä tekstissä tuodaan julki. Toisaalta myös sillä on merkitystä, mitä jätetään sanomatta joko tiedon puutteen tai välttelyn vuoksi. Mielenkiintoista voi olla myös se, miten eri elementtejä yhdistetään tekstissä tietyn mielikuvan luomiseksi. Sisällönanalyysissä kiinnitetään huomiota lisäksi retoriikkaan eli siihen, miten teksti on koottu ja miten se yrittää vakuuttaa lukijansa joko omasta asiantuntijuudestaan tai tavastaan ymmärtää tietty asiakokonaisuus. Teksti voi ilmentää eri asioille annettuja rooleja ja identiteettejä. Niiden osalta voidaan pohtia, miten tietty identiteetti on luotu ja miten sitä pidetään yllä. (Rapley 2007, 111–124.) Arktisen neuvoston dokumenttien osalta analysoin sitä, miten ne ovat vaikuttaneet nykyisenlaisen käsityksen muodostumiseen arktisen alueen tulevaisuudesta, ilmastonmuutoksesta ja neuvoston roolista ilmastonmuutoksen vaikutusten lähettiläänä.

Teoria voi olla laadullisessa tutkimuksessa eri rooleissa suhteessa aineistosta tehtäviin tulkintoihin. Vaihtoehtoja ovat teorialähtöinen, teoriaohjaava ja aineistolähtöinen tutkimus. Näitä kolmea analyysimallia erottaa teorian asema analyysin ja luokittelun perusteena. Käytän tässä tutkielmassa teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, joka sijoittuu aineistolähtöisen ja teorialähtöisen lähestymistavan välille. Tästä käytetään myös nimitystä teoriasidonnainen analyysi. Teoriaohjaavassa tutkimuksessa analyysi ei pohjaudu suoraan teoriaan, vaan aikaisemman tiedon vaikutus luo pohjan analyysin teoreettisille kytkennöille. Kyse on abduktiivisesta päättelystä, eli havaintojen teon apuna käytetään aiempia johtajatuksia tai

johtolankoja. Tässä tapauksessa aineistolähtöisille havainnoille etsitään selityksiä ja taustatukea teoriasta. Käytännössä tutkija valikoi analysoitavan sisällön saatavilla olevasta aineistosta, ja teoria määrittelee kehyyksen analyysin jatkokyöstämistä varten. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 95–97; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Sisällönanalyysin prosessi lähtee siitä, että aineistoa rajataan ja se pelkistetään tutkielman lähtökohtien kannalta tarkoituksenmukaisesti. Seuraavaksi syvennyttään aineistoon ja tehdään aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jota seuraa teoriaohjaava sisällönanalyysi. Käytännössä aineistoa luokitellaan ja siitä pyritään löytämään yhteyksiä käytettyyn teoriaan. Kun aineisto on saatu selkeämpään muotoon, siitä voidaan jatkaa luotettavien johtopäätösten tekemiseen. Tuomi ja Sarajärvi (2013, 100) kuvaavat aineiston analyysiä keksimisen logiikaksi, jossa analyysin löydökset ja terävyys riippuvat tutkijan ajattelutyöstä. Tutkijan oma esiymmärrys vaikuttaa siihen, mitä teemoja hän huomaa aineistosta ja nostaa esille analyysissä. Sisällönanalyysin lopputuote on synteesi, joka tarjoaa kokonaiskuvan aiheesta ja määrittelee tekstin yleisen merkityksen.

### **5.3 Aineiston hankinta ja analyysiprosessi**

Tutkielman primääriaineisto koostuu AEPS:n ja Arktisen neuvoston ministerikokousten julistuksista vuosilta 1991–2017. Jakso kattaa koko AEPS:n ja Arktisen neuvoston historian viimeisimpään ministerikokoukseen saakka. Julistusten ohessa käytän AMAP-työryhmän tuottamia arktisen ympäristön tilaa arvioivia *State of the Arctic Environment* -raportteja. Näin yritän luoda kokonaiskuvan Arktisen neuvoston agendan kehittymisestä saastumispainotuksesta ilmastonmuutoksen integroimiseen. Ilmastonmuutoksen kannalta keskeisin raportti on ACIA (2004), jota täydennän kursorisesti SWIPA-jatkoraporteilla (AMAP 2011b ja AMAP 2017b). ACIA-prosessin yhteydessä tarkastelen myös SAO-virkamieskomitean kokoamia toimenpidesuosituksia (ACIA Policy Document 2004). Viittaan myös lyhyesti Arktisen neuvoston YK:n ilmastopuitesopimuksen osapuolikonferensseille laatimiin kannanottoihin (ks. esim. Arctic Council 2012a; Arctic Council 2013c; Arctic Council 2017a). Jätän systemaattisen tarkastelun ulkopuolelle SAO-virkamieskomitean laatimat *SAO Report to Ministers* -dokumentit, ettei aineisto kasva hallitsemattoman suureksi.

Arktisen neuvoston tuottamien arviointien lähtökohdaksi otin AMAP-työryhmän koostamat *State of the Arctic Environment* -raportit, koska ne ovat muovanneet käsitystä arktisen ympäristön tilasta. Päädyin käyttämään täysimittaisten tieteellisten arviointien lyhennelmiä eli arviointiraportteja ja päättäjille suunnattuja tiivistelmiä aineiston koon hallinnan vuoksi. Niistä on myös jäljitettävissä keskinäinen jatkumo<sup>8</sup>. Päädyin tähän valintaan, koska esitietojeni perusteella ilmastonmuutoksen seuraaminen kuului AMAP-työryhmälle (AMAP 1997). Näin ollen valintamenetelmäni rajaa ulkopuolelle muiden työryhmien puitteissa tuotetut materiaalit. Ilmastonmuutokseen liittyvien lähteiden löydettävyyttä aiheutti haasteita, vaikka Arktinen neuvoston on panostanut tiedon saatavuuteen. Päädyin käyttämään arkistohakua AMAP-työryhmän avoimessa dokumenttiarkistossa (AMAP Documents). Työtapani muistuttaa lumipallomenetelmää, koska etsin uusia lähteitä jo löytämieni lähteiden viitteiden perusteella.

Dokumenttianalyysissä painopiste on aineiston valikoimisessa sen keräämisen sijaan, kuten olen edellä todennut. Tutkijan haasteena on nostaa esille tutkimuksen kannalta relevantimmat lähteet, jotka ovat edustava otos aineistosta. Dokumenttianalyysin arvioinnissa kiinnitetään huomiota aineiston tasapainoon ja siihen, että aineistoa käsitellään tehden oikeutta sen alkuperäiselle kontekstille. (Bowen 2009, 31, 33.) Erityyppisten aineistojen yhdistämisestä samassa tutkimuksessa käytetään nimitystä aineistotriangulaatio (Eskola ja Suoranta 1999, 69–71). Perustelen useamman aineistotyypin käyttämistä sillä, että ne tarjoavat toisiaan täydentävän ja siten luotettavamman kuvan Arktisen neuvoston toiminnasta ja sille ominaisesta tieteen ja politiikan vuorovaikutuksesta.

Aineiston analysoinnin perustana on syvällinen tutustuminen aineistoon. Kävin alustavasti AEPS:n ja Arktisen neuvoston ministerikokousten julistukset läpi yliviivaustussin kanssa, jolloin pystyin hahmottamaan tutkielman kannalta mahdollisia kiinnostavia näkökulmia. Jäsenin jo tässä vaiheessa aineistoa kirjoittamalla marginaaleihin alustavia havaintoja ja avainsanoja. Aineistoon tutustumisen jälkeen päätin teoreettisen esiyymärykseni ja tutkielman ohjauspalavereissa käytyjen keskustelujen perusteella, mitkä asiat aineistossa kiinnostavat tutkielmani aihepiirin ja arktisen politiikan erityispiirteiden kannalta. Niiden perusteella kehitin itselleni alustavan 15-luokkaisen koodausrunгон. Teorian ottaminen koodausrunгон luomisen tueksi ilmentää käsitystä, että aineistoa pidetään ”esityksenä jostakin” asiasta, johon analyysissä yritetään pureutua (Eskola ja Suoranta 1999, 153). Koodaamisella tarkoitetaan aineiston systemaattista lukemista ja koodin eli merkin liittämistä aineiston tekstijaksoon

---

<sup>8</sup> *State of the Arctic Environment* -raportit muodostavat jatkumon, mutta öljy- ja kaasuraportissa (AMAP 2007, iii) on sisäinen ristiriita, onko se neljäs vai viides raporttisarjassaan.

tutkijan tulkinnan perusteella. Näin aineistoa voidaan myöhemmin ryhmitellä uudelleen. (Emt., 155–156.) Pelkistin aineistosta käsiteltäväksi valitsemani osuudet alleviivaamalla tekstiä värikoodeilla. Värikoodien käyttäminen perustui intuitiiviseen aineistolähtöiseen luokitteluun. Loin aluksi 15 luokkaa ja niille seuraavat värikoodit:

1. Vihreä kuvaa ympäristöä ja ympäristönsuojelua
2. Sininen kuvaa ilmastoa ja ilmastomuutosta
3. Sininen katkoviiva kuvaa päästöjen vähentämistä ja adaptaatiota
4. Pinkki kuvaa kehitystä ja siihen liittyvää temiikkaa (kestävää kehitystä, elinkeinojen kehitystä, luonnonvarojen kestävää käyttöä, liikennettä)
5. Ruskea katkoviiva kuva terveyttä, hyvinvointia ja elinolosuhteita
6. Punainen katkoviiva kuvaa inhimillistä kehitystä ja nuorisoa
7. Vaalean vihreä katkoviiva kuvaa ruokaa
8. Oranssi katkoviiva kuvaa sukupuolinäkökulmaa
9. Ruskea kuvaa alkuperäiskansoja
10. Violetti kuvaa pilaantumista (saastumista, päästöjä, eri kemikaaleja ja yhdisteitä, radioaktiivisuutta, onnettomuuksia)
11. Beige kuvaa kansainvälistä yhteistyötä, kansainvälistä viitekehystä, oikeudellisia sopimuksia
12. Keltainen kuvaa globaaliuottuvuutta, kansainvälisyyttä, (toiminnan) maantieteellistä kattavuutta
13. Musta kuvaa muutosta ja tarvetta varautua muutokseen
14. Punainen kuvaa tietoa, tiedettä, tutkimusta, tiedon jakamista (*outreach*)
15. Oranssi kuvaa instituutionaalista kehitystä

Koodaamisen jälkeen kirjoitin ministerikokousten julistuksista alleviivaamani osuudet tietokoneelle analyysiä varten. Tein alustavan ryhmittelyn kronologisesti aihepiireittäin, eli kokosin aineistoyksiköt luokittain koodausrunгон mukaan kunkin ministerikokouksen osalta. Tämän jälkeen jaottelin aineiston uudelleen ja keräsin yhteen kaikki samaan luokkaan kuuluvat havainnot, eli luovuin ministerikokouksista kronologisen järjestyksen perustana.

Tutkielmani alkuperäinen koodausrunko syntyi aineistolähtöisesti, mutta se osoittautui tutkimusprosessin edetessä liian hienojakoiseksi mielekästä analyysiä varten. Jouduin ”tutkijan harharetkeksi” nimettyyn tilanteeseen, kun aineiston keräämisen ja purkamisen jälkeen tein epäsystemaattisia oivalluksia, jotka eivät jäsentäneet koko aineistoa (Eskola ja Suoranta 1999, 151–152). Tiesin teorian valossa, että eräät teemat (esim. ilmasto, ympäristö, alkuperäiskansat, ympäristön pilaantuminen) ovat tutkielman aihepiirin kannalta merkityksellisiä, kun taas toiset (sukupuolinäkökulma ja resilienssi) sopivat kuvaamaan ministerikokousten kertaluontoisia painotuksia. Päädyin jäsentämään aineiston uudelleen, jotta saisin tutkimuksen raportoinnille ja jatkoanalyysille järjestelmällisen kehikon. Kirjallisuudessa tunnustetaan, että edellä kuvattu koodausrunгон hioutuminen ja tarkentuminen ovat yleisiä ilmiöitä tutkimuksen edetessä (emt., 79, 158).

Tilanteen ratkaisemiseksi etsin teoriasta tukea tutkielman rajaamiseen ja teemoitteluun, jolloin löysin agenda-näkökulman (Pralle 2009). Teemoittelussa teoria ja empiria lomittuvat toisiinsa, kun aineistosta erotellaan tutkimukselle olennaiset teemat (Eskola ja Suoranta 2005, 175–176). Teemoittelun avulla tutkija nostaa esille tutkimuskysymyksen kannalta olennaisia aiheita ja niitä kuvaavia näkemyksiä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93). Tämä ilmentää teoriaohjaavan analyysin luonnetta, jossa analyysiprosessin alkuvaihe on aineistolähtöinen, mutta teoria otetaan sen rinnalle ohjaamaan lopullisia johtopäätöksiä (Tuomi & Sarajärvi 2013, 100).

Teemoittelusta sisällönanalyysi etenee tyypittelyyn, jossa tietystä teemasta tiivistetään yleistys. Omassa tutkielmassani yritän saada kiinni valittujen teemojen sisäisestä dynamiikasta ja teemojen kehityskulusta. Tyypittelemällä aineistosta pyritään löytämään keskenään samankaltaisten tarinoiden ryhmiä tai malleja, joiden avulla aineistoa voidaan esitellä. Parhaassa tapauksessa tyypit onnistuvat kuvaamaan kattavasti mutta tiivistetysti laajaa aineistoa. (Eskola & Suoranta 2005, 182.)



## 6 Aineiston analyysi

Arktisen politiikan kannalta keskeisimpien regiimien, Arktisen neuvoston ja sen edeltäjän *Arctic Environmental Protection Strategyn* (AEPS), kehittymistä ja suuntaa voidaan tarkastella niiden ylimmän poliittisen kokoonpanon eli ministerikokousten julistusten avulla. Ministerikokousten julistuksissa on havaittavissa teemoja, joiden painotukset vaihtelevat ajan saatossa. Tarkastelen seuraavissa alaluvuissa ympäristöteeman ja ilmastonmuutoksen ajallista kehitystä ministerikokouksen julistuksissa. Käyn lyhyesti läpi konsensusvaatimuksen vaikutusta Arktisen neuvoston toimintatavalle. Luon kokonaiskuvan arktisen ympäristöyhteistyön kehityskaaresta ja painopisteen siirtymisestä kaukokulkeutuvista saasteista ilmastonmuutoksen vaikutusten käsittelemiseen. Esittelen kehittämäni nelivaihemallin avulla, miten ilmastonmuutos nostettiin Arktisen neuvoston agendalle. Samalla tuon esille Arktisen neuvoston ominaisuuden vaikuttaa muiden toimijoiden käsityksiin ympäristöongelmien vakavuudesta.

### 6.1 Ministerikokoukset määrittävät Arktisen neuvoston suunnan

Arktisen neuvoston päätökset julkaistaan ministerikokouksen julistuksen muodossa. Joka toinen vuosi kokoontuvan ministerikokouksen kanta on siten ymmärrettävissä arktisten jäsenvaltioiden korkeimman poliittisen tahdon ilmaisuksi. Julistus ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sitova. Se on yleensä vajaa kymmenensivuinen teksti, joka valmistellaan SAO-kokouksessa pysyvien osallistujien myötävaikutuksella. Jäsenmaita edustavat ministerit hyväksyvät ja allekirjoittavat julistuksen ministerikokouksessa. Julistukset ilmentävät arktisen yhteistyön painopisteitä ja kokoavat yhteen puheenjohtajuuskauden saavutuksia. Ne sisältävät jäsenvaltioille, SAO-virkamieskomitealle ja työryhmille kohdistettuja suosituksia muun muassa liittyen hankkeisiin, tiedontuotantoon sekä yhteisiin näkökantoihin globaaleilla areenoilla. (Kankaanpää 2012, 62–63.) Julistusten yleisiä teemoja ovat esimerkiksi päästöjen vastainen toiminta, alueen elinkeinojen kehitys, ilmastonmuutos ja Arktisen neuvoston institutionaalinen kehitys. Julistusten rakenne jalostui, kun Inarin julistuksessa otettiin käyttöön temaattiset väliotsikot (Arctic Council 2002). Sisältöä on toisinaan ryhmitelty myös karkeasti neuvoston työryhmien mukaan (ks. esim. Arctic Council 2004). Esittelen tarkemmin AEPS:n

ja Arktisen neuvoston julistusten sisältöä liitteenä olevassa taulukossa (ks. liite 4 Ministerikokousten painopisteet). Julistusten alkusanoissa viitataan yleisiin periaatteisiin, kuten alkuperäiskansojen asemaan tai kansainvälisen yhteistyön tärkeyteen ratkaistaessa maapallon pohjoisosia käsitteleviä kysymyksiä (ks. esim. Arctic Council 2000, 1; Arctic Council 2004, 1). Nuukin (II) kokouksesta lähtien julistusten alkusanoissa painotetaan rauhan säilyttämisen, vakauden ja rakentavan yhteistyön tärkeyttä arktisella alueella (Arctic Council 2011b, 1; Arctic Council 2013, 1; Arctic Council 2015b, 4; Arctic Council 2017b, 1). Tämä kehystys on kahdella tapaa merkityksellinen. Se muistuttaa arktisen yhteistyön alkulähteistä, ja toisaalta se sitouttaa valtiot pitämään edelleen yhteyttä korkean tason foorumilla.

Ministerikokousten julistuksista on nähtävissä, että Arktinen neuvosto nojaa vahvasti kansainvälisen (ilmasto)hallinnan puitteisiin. Instituutioiden välinen vuorovaikutus näkyy ministerikokousten julistusten toistuvissa viittauksissa YK:n ilmastopuitesopimukseen ja muihin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin. Esimerkiksi Nuukin (II) (Arctic Council 2011, 4), Kiirunan (Arctic Council 2013d, 3) ja seuraavassa katkelmassa siteerattavassa Iqaluitin (II) (Arctic Council 2015b, 5; oma suomennos) julistuksessa ilmaistaan tuki kansainvälisille ilmastoneuvotteluille:

Vahvistetaan arktisten valtioiden sitoumus tehdä yhdessä ja yhteistyökumppaneiden kanssa töitä tehokkaan, kunnianhimoisen ja kestävänsä kansainvälisen ilmastopuitesopimuksen puolesta Pariisissa joulukuussa 2015, joka on sovellettavissa kaikkiin [valtioihin], ja [vahvistetaan] päättäväisyytemme työskennellä sekä YK:n ilmastopuitesopimuksen puitteissa että muualla globaalien keskilämpötilan nousemisen rajoittamiseksi alle kahteen celsiusasteeseen esiteollisen ajan tasoon verrattuna.

Arktisen neuvoston toimintatapoja määrittelee konsensusperiaate, joka rajoittaa julistusten ja suositusten kirjauksia. Konsensusvaatimus tarkoittaa sitä, että ministerikokousten julistukseen voidaan kirjata vain niin pitkälle menevä lausunto, kuin mihin konservatiivisin jäsenvaltio on suostuvainen (Stone 2015, 36). Yleisesti ottaen vaatimuksen voidaan ajatella tylsyttävän neuvoston (ilmasto)poliittisten lausuntojen terävintä kärkeä. Tästä on kuitenkin olemassa vastaesimerkki Altan ministerikokouksesta, jossa agendalla oli AMAPin ensimmäinen *State of the Arctic Environment* -raportti (AMAP 1997). Ministerit päättivät terävöittää julistushahmotelman sanomaa ja kirjoittivat sen uusiksi (Stone 2015, 36–37).

Pariisin ilmastopöimukseen liittövä keskustelu<sup>9</sup> on tuorein esimerkki siitä, miten käsi kädessä kansainvälisen ilmastohallinta ja Arktisen neuvoston ilmastokanta kehittyvät. Konsensusvaatimus voi ainakin yksittäistapauksissa tukea yhteistä ilmastopöitiikkaa, kuten Fairbanksin ministerikokouksen julistus osoittaa (Arctic Council 2017b). Viimeisin ministerikokous osui ilmastohallinnan kannalta herkkään maailmanpöitiittiseen saumaan. Pariisin ilmastopöimus, jossa valtiot ovat sitoutuneet kiristyviin päästövähennyksiin, oli astunut voimaan syksyllä 2016. Lisäksi ilmastoskeptinen presidentti Donald Trump oli astunut Yhdysvalloissa valtaan vain joitakin kuukausia ennen Yhdysvaltojen puheenjohtajakauden (2015–2017) päättävää ministerikokousta. Fairbanksin ministerikokouksen alla kiinnostus kiteytyi siihen, mainitaanko Pariisin sopimusta julistuksessa (Chater 2017). Julistukseen päätöi toteamuksen tasoinen muotoilu:

Huomioimme huolestuneina, että arktinen alue lämpenee kaksi kertaa nopeammin kuin maailma keskimäärin johtaen laajoihin yhteiskunnallisiin, ympäristöllisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin arktisella alueella ja maailmanlaajuisesti, sekä kiireellisen ja kasvavan tarpeen päästörajoituksille, sopeutumistoimille sekä resilienssin vahvistamiselle,

Huomioimme Pariisin ilmastomuutosopimuksen voimaan astumisen ja toimeenpanon sekä toistamme maailmanlaajuisen tarpeen vähentää sekä pitkäaikaisia kasvihuonekaasujen sekä lyhytikäisten ilmastoon vaikuttavien yhdisteiden määrää. (Arctic Council 2017b, 1; oma suomennos.)

Tulkintani mukaan Arktisen neuvoston konsensushakuisuus mahdollisti Pariisin sopimuksen huomioimisen Fairbanksin julistuksessa (Arctic Council 2017b, 1). Maininnan erityislaatuisuus korostuu, kun jälkikäteen on tiedossa, että Yhdysvallat ilmoitti irtautuvansa Pariisin sopimuksesta vain joitakin viikkoja myöhemmin (YLE Uutiset 1.6.2017). Päättelen Arktisen neuvoston konsensusperiaatteen johtaneen siihen, että Yhdysvallat joutui myöntymään asiassa säilyttääkseen kasvonsa kautensa päättävässä ministerikokouksessa. Arktinen neuvosto on

---

<sup>9</sup> Oikeudellisesti sopivan Pariisin ilmastopöimuksen tavoitteena on rajoittaa maailman keskilämpötilan nousu alle kahteen celsiusasteeseen verrattuna esiteolliseen aikaan. Päästövähennystavoitteiden lisäksi sopimus huomioi pitkän aikavälin ilmastomuutoksen sopeutumistarpeet. Pariisin ilmastopöimuksen ansiona on, että lähes kaikki maailman maat ilmoittivat sitoutuvansa ilmastomuutoksen torjumiseen. (Ympäristöministeriö 2017.)

tilanteesta huolimatta pyrkinyt osoittamaan riviensä olevan yhtenäiset ja ilmastonmuutoksen vastaisen työn jatkuvan entisellä intensiteetillä (Quinn 2017).

## 6.2 Kehityskaari ympäristönsuojelusta ilmastonmuutokseen

Arktisen neuvoston päätöksenteko perustuu tieteelliseen näyttöön. *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) -työryhmän koostamat arviointiraportit tarjoavat Arktiselle neuvostolle ominaisen tieteen ja politiikan kohtaustilan. Tiedon tuotanto liittyy olennaisesti tiedon hyödyntämiseen niin päätöksenteossa kuin tulevaisuuden vision luomisessakin. Kyseessä on niin sanottu tieteen ja politiikan vuoropuhelu (*science policy interplay*). (Heininen 2004b.) Tietoa tarvitaan päätöksenteon tueksi, jotta ministerit voivat ennakoida tulevaa kehitystä ja antaa tietoon pohjautuvia suosituksia. Tieteellisellä näytöllä voidaan myös perustella luonnonvarojen hyödyntämistä ja erilaisia laajamittaisia hankkeita (Nuttall 2012, 4). Arktisessa neuvostossa tämä näkyy esimerkiksi siinä, että ministerit tilasivat arvioinnit öljy- ja kaasusektorin sekä merenkulun tulevaisuudennäkymistä (AMAP 2007; AMSA 2009). Arviointiraporteilla voidaan nähdä olevan myös markkinointitehtävä, koska raportit nostavat tiettyjä argumentteja suuren yleisön tietoisuuteen (ks. Jäger 1997). Tieteelliset tulokset edellyttävät toisinaan ongelman uudelleen määrittelyä ja uudenlaista kannanmuodostusta käsillä olevaan ongelmaan, kuten ilmastonmuutoksen kohdalla tapahtui.

Ympäristönsuojeluun ja kaukokulkeutuviin saasteisiin liittyvät haasteet toimivat arktisen yhteistyön alkulähteenä, yhteisenä pohjana keskinäisen luottamuksen rakentamiselle. Arktisen yhteistyön alkuvaiheessa 1980- ja 1990-lukujen taitteessa tietoa arktisen ympäristön tilasta oli olemassa heikosti. Alkuvaiheessa tarkan tilannekuvan puute arktisen alueen perustavimmista ongelmista aiheutti itsessään huolta, mikä ruokki tiedon nälkää. Asteittain kumuloituva tieto on muuttanut merkittävästi käsityksiä arktisen alueen kannalta merkittävimmistä ympäristöhaasteista. Etenkin ilmaston lämpeneminen ja sen nopeus ovat vaikuttaneet mielikuvaan arktisen alueen tulevaisuudesta (ks. AMAP 2017b).

AEPS:n ja Arktisen neuvoston painopisteet heijastavat perustamishetkensä ajankuvaa. Ilmastonmuutos nousi näkyvästi kansainväliselle agendalle YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa 1992 (ks. Dalby 2016, 47). Arktinen ympäristöyhteistyö

nojasi AEPS:n aikana vahvasti kansainväliseen ympäristöhallinnan kehitykseen. Arktinen neuvosto vei kansainvälisen ympäristöpolitiikan trendin eli kestävän kehityksen periaatteen alueelliselle tasolle. Siitä muodostui arktisen yhteistyön kattokäsite, jota on sittemmin käytetty ympäristönsuojelun, taloudellisen kasvun ja inhimillisen kehityksen tavoitteiden yhteensovittamiseen (ks. Arctic Council 2000).

AEPS:n alkuvaiheessa arktinen ympäristö kuvataan haavoittuvaksi ja erittäin herkäksi saasteiden vaikutuksille (AEPS 1991, 6). Alueen perinteisesti syrjäiseksi mielletty sijainti ei suojaa sen eläimistöä ja kasvikuntaa ihmisten aiheuttamilta häiriöiltä. Arktinen alue on eräänlainen globaalien saasteiden loppusijoituspaikka (*the Arctic as a sink of global pollutants*) (Finger & Heininen 2018, 3). Alueen erityisyyttä perustellaan luonnontieteellisillä faktoilla, kuten matalilla lämpötiloilla, rajallisella auringonvalon määrällä, jääpeitteellä ja eliöiden taipumuksella kerätä kylmältä suojaavaan rasvapeitteeseensä haitallisia yhdisteitä. Kaiken kaikkiaan ekosysteemin terveyttä pidetään ennakkoehtona ihmisten hyvinvoinnille. Ympäristön tilasta, sen hyvinvoinnille haitallisista uhkakuvista ja yhdessä tunnistetuista haasteista syntyy AEPS:n mukaan välitön toimintavelvoite. (AEPS 1991, 6, 38.)

Arktinen ympäristöyhteistyö lähti liikkeelle hyvin rajatuista lähtökohdista, funktionaalisesta ympäristöyhteistyöstä ja kaukokulkeutuvista rajat ylittävistä ilman ja veden saasteista. Arktisen yhteistyön alkuvaiheessa AEPS nosti korkean tason foorumina tietoisuutta polttavista ongelmista liittyen ympäristön tuhoutumiseen, saasteisiin ja radioaktiivisuuteen (AEPS 1991). AEPS:n perustamisasiakirjassa painottuu ympäristönsuojelullinen näkökulma. AEPS perustettiin säilyttämään ja suojelemaan herkkää arktista ympäristöä ihmistoiminnasta johtuvilta saasteilta, jotka suurelta osin olivat lähtöisin arktisen alueen ulkopuolelta (AEPS 1991, 9; ks. myös Koivurova 2010, 148–149). Konkreettista sisältöä ympäristönsuojelulle saatiin tiedeyhteistyöstä ja seurannasta. AEPS painottaa ympäristönsuojelun ohella kestävää luonnonvarojen käyttöä, joka mahdollistaa alueen taloudellisen kehityksen, mutta pyrkii estämään mahdollisesti jopa peruuttamattomat ympäristötuhot (AEPS 1991, 6–7).

Regiimiteorian kannalta arktisen yhteistyön ytimessä on ajatus siitä, että arktiset valtiot onnistuivat luomaan yhteisen foorumin ja poliittisen yhteistyön periaatteita maantieteelliselle alueelle, jossa se ei ollut kylmän sodan aikana mahdollista. AEPS oli esimerkki siitä, että jäsenvaltiot kykenevät tuottamaan alueellisia aloitteita ja toimintasuunnitelmia rajat ylittävälle ympäristöongelmille ja yhdenmukaistamaan kansallisessa määräysvallassa olevaa toimintaa

(ks. Alagappa 2000, 257). Ympäristönsuojelu sopi epästrategisen ja funktionaalisen luonteensa vuoksi rajat ylittävän yhteistyön sisällöksi (ks. AEPS 1991, 1). Rovaniemi-prosessin lopputuote oli sananmukaisesti arktinen ympäristönsuojelustrategia (*Arctic Environmental Protection Strategy*, AEPS), jossa arktiset valtiot sitoutuivat ministeriensä suulla yhteiseen toimintasuunnitelmaan (emt., 2). Karkeasti yksinkertaistaen AEPS:llä oli kaksi ensisijaista päämäärää: ympäristönsuojelu ja monenkeskisen ratkaisun kehittäminen arktisen alueen saastumisongelmaan.

AEPS:n ja Arktisen neuvoston julistuksissa velvollisuus suojella erityistä arktista ympäristöä otetaan annettuna; sille löytyy vähän auki kirjoitettuja perusteluja. Nuukin (I) julistuksessa arktisilla valtioilla katsotaan olevan erityinen vastuu suojella arktista ympäristöä. Siihen liittyvät ekosysteemien ainutkertaiset piirteet ja toisaalta luonnonvarat, jotka toipuvat hitaasti ihmistoiminnan aiheuttamista haitoista. (AEPS 1993, 1.) AEPS:n toimintaperiaatteissa painottuu tarve selvittää jo suunnitteluvaiheessa mahdollisia vaikutuksia arktiselle ympäristölle ja huomioida terveydelliset, taloudelliset ja kulttuuriset tarpeet sekä alkuperäiskansojen arvot. Kaiken toiminnan on oltava kestäväällä pohjalla ja huomioitava tieteelliset tulokset sekä perinteinen tieto. (AEPS 1991, 9–11.)

Arktisessa ympäristönsuojelustrategiassa mainitaan kuusi saasteisiin liittyvää painopistettä: 1) pysyvät orgaaniset yhdisteet (POP), 2) öljypäästöt, 3) raskasmetallit, 4) melusaaste, 5) radioaktiivisuus ja 6) happamoituminen (AEPS 1991, 5, 12–29). Kaikki näistä ovat ympäristösaasteita, ja kaikki paitsi melusaaste ovat luonteeltaan rajat ylittäviä ongelmia. Tutkielmani painopiste huomioiden on syytä mainita, että ilmastonmuutosta ei yksilöity AEPS:n painopisteeksi 1990-luvun alussa.

Ydinturvallisuuden painottaminen yhtenä AEPS:n prioriteettina muistuttaa ajasta, jolloin pelko lähihistorian ydinonnettomuuksien toistumisesta oli todellinen. Erityisen selvästi pelko mahdollisista radioaktiivisen aineen vuodoista ja huolimattomasti haudatusta jätteestä tulee esille Nuukin (I) (AEPS 1993, 6–7) ministerikokouksen raportista. Inuvikin julistuksessa päästöjen estäminen yhdistetään suoraan tarpeeseen panostaa vanhenevan infrastruktuurin parantamiseen arktisen ympäristön turvallisuuden takaamiseksi (AEPS 1996, 1). Tässä yhteydessä ei suoraan mainita Venäjää, mutta muissa yhteyksissä muut arktiset valtiot osoittavat tukensa Venäjän pyrkimyksille ottaa haltuun ympäristöongelmansa (esim. emt., 4; AEPS 1997, 2). Arktiset valtiot tarjoavat parhainta osaamista ja teknologiaa paikallisten saastehaittojen siivoamisessa ja poistamisessa (AEPS 1993, 5). Altan julistuksessa

ydinturvallisuuskysymys sai erityistä huomiota, kun se kehystettiin uhkaksi. Arktiset valtiot painottivat ydinreaktorien turvallisuuden lisäksi asianmukaista polttoaineen ja jätteen varastointia. Tässäkin yhteydessä ministerikokouksen julistuksessa muistutetaan kansainvälisten standardien omaksumisen tärkeydestä, joka liittyy suoraan regiimien sääntelytehtävään. (AEPS 1997, 4.) Ministerikokousten julistuksista löytyy siten elementtejä, joilla yritetään estää lähihistorian virheet liittyen alueen ympäristöön ja turvallisuuteen. Esimerkiksi Nuukin (I) julistuksessa peräänkuulutetaan tarvetta kehittää keskinäisen avun saantia onnettomuustilanteissa ja ennakoivaa konsultaatiomenettelyä, jos suunnitellulla toiminnalla on rajat ylittäviä haittavaikutuksia (AEPS 1993, 2–3). Ministerit kannustavat lisäksi toteuttamaan järjestelmän, jonka avulla valtiot saavat välittömästi tiedon onnettomuuksista tai uhkatilanteista viitaten Tšernobylin ydinonnettomuuden kriisiviestinnän puutteisiin (AEPS 1996, 5). Radioaktiivisuuden liittyvää tematiikkaa on sittemmin tutkittu kattavasti AMAP-työryhmän arvioinneissa (AMAP 2002; AMAP 2009a; AMAP 2015d).

*Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) -työryhmän tuottama tieto on muokannut käsityksiä arktisen ympäristön ja asukkaiden kohtaamista uhkista. Yksi AEPS:n tehtävistä oli arvioida säännöllisesti arktisen ympäristön tilaa (AMAP 1997, 1; AEPS 1991, 9). Arktisen yhteistyön luonnosteluvaiheessa vuosina 1989–1991 työstettiin joukko raportteja koskien mahdollisia saastumisen aiheuttajia (AMAP 1997, 1). Arviointiraportit ovat olleet siis alusta lähtien olennainen osa arktista ympäristöyhteistyötä. Sittemmin *State of the Arctic Environment* -raportit tuottivat kattavasti tietoa arktisen ympäristön tilasta. Raporteista on löydettävissä sisäinen saastumiseen keskittyvä sarja (AMAP 1997; AMAP 2002; AMAP 2006; AMAP 2009a; AMAP 2011a; AMAP 2015d). Niistä on tunnistettavissa alateemoja, kuten radioaktiivisuus, happamoituminen ja ihmisten terveys.

Vuonna 2009 arktisen ympäristön tilaa arvioivan raportin alkusanoihin liitettiin saasteiden rinnalle ilmastonmuutoksen tarkkailu (AMAP 2009a). Viimeisin löytämäni *State of the Arctic Environment* -nimellä julkaistu raportti on *Summary for Policy-makers: Arctic Climate Issues 2015 – Short-lived Climate Pollutants* (AMAP 2015c)<sup>10</sup>. Arviointiraporttien taustalta löytyy kattavat, tieteellisen viittauskäytännön mukaiset varsinaiset arviot (vrt. AMAP 2015a ja AMAP 2015c). Arktisen ympäristön tilaa kartoittavat raportit käsittelevät myös elinkeinojen tilaa

---

<sup>10</sup> *Summary for Policymakers* (AMAP 2015c) ei mainitse asiasta, mutta se lukee taustalla olevassa täysimittaisessa raportissa (AMAP 2015a, vii).

(esim. AMAP 2007). ACIA (2004/2005)- ja SWIPA (2011; 2017)-raportit sekä *Selected Issues of Concern* (AMAP 2009b) eivät kuulu *State of the Arctic Environment* -konseptiin. Asialistan laajentuessa ensyklopediamaisesta ensimmäisestä arktisen ympäristön tilaa kartoittaneesta yleisraportista on päädytty yhä yksityiskohtaisempiin teknisiin julkaisutyyppeihin ja asiakokonaisuuksiin.

Ensimmäinen arktisen ympäristön tilaa arvioinut raportti (AMAP 1997) on tyyliltään ensyklopedia. Siinä kootaan yhteen saatavilla oleva tieto lähtötilanteesta ja haasteista, jotka AMAP on arvioinut merkityksellisiksi arktisen yhteistyön jatkon kannalta. Erilliset luvut on varattu arktisen alueen saastumisen kannalta keskeisille ongelmille, pysyville orgaanisille yhdisteille, raskasmetalleille, radioaktiivisuudelle, happamoitumiselle ja arktiselle savusumulle (*haze*). Raportti omistaa luvun arktisen alueen asukkaille painottaen alkuperäisasukkaiden näkökulmaa ja perinteistä elämäntapaa. Raportti sivuaa myös öljyn ja kaasun tuotannon vaikutuksia saastumisen näkökulmasta. Saastumisen vaikutuksia arvioidaan myös ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin kannalta. Ilmastonmuutos ei vielä nouse esille kärkitemana, vaan se niputetaan globaaleihin ympäristöteemoihin yhdessä otsonikadon ja ultraviolettisäteilyn kanssa. (Emt.)

Arktisen ympäristön tilaa arvioivat raportit muodostavat kaiken kaikkiaan hyvän yleiskuvan niistä elementeistä, jotka painottuvat Arktisen neuvoston toiminnassa. Raporttien teemoissa on havaittavissa ajallisia takaisinkytkentöjä. Esimerkiksi terveyteen, radioaktiivisuuteen, happamoitumiseen ja elohopeaan palataan aika ajoin ympäristön tilaa kartoittavissa raporteissa. Toisaalta ilmastonmuutos on tehnyt saasteista uudella tavalla teknisesti mielenkiintoisia. Lyhytikäiset ilmastoon vaikuttavat yhdisteet (SLCF, esim. musta hiili ja metaani) osoittavat eräänlaisen paluun alkujuurille, koska niissä yhdistyy alkuperäinen saastumisteema, kaukokulkeuma, kulkureitit ja toisaalta ilmastonmuutos (ks. AMAP 2015c).

Ilmastonmuutos oli mukana jo ensimmäisessä arktisen ympäristön tilaa kartoittaneessa raportissa, jossa ilmiö kytketään saastumiseen (AMAP 1997, x, 159–169). Alkuvaiheessa ilmaston lämpeneminen liitettiin ilma- ja merivirtojen muutoksiin, jotka puolestaan liittyvät kiinteästi rajat ylittävien kauttakulkeutuvien saasteiden leviämiseen. Ilmastonmuutos vaikuttaa epätavanomaisten luonnonilmiöiden (esim. tulvat ja myrskyt) esiintyvyyteen, jotka puolestaan voivat vapauttaa saasteita tai vaikuttaa niiden leviämiseen. Pian tämän jälkeen arktisen ympäristön tilaa kartoittava raportti keskittyi saasteiden kulkureitteihin (AMAP 2003b). Ilmastonmuutos esiteltiin alkuvaiheessa teemana, johon liittyy paljon epävarmuutta. Ilmaston



lämpiämisen ymmärrettiin vaikuttavan arktisen alueen ekosysteemeihin ja lajistoon, joten myös ainutkertainen arktinen luonnon monimuotoisuus oli uhattuna. Ilmastonmuutos uhkasi siten arktisen alueen elinoloja sellaisina kuin ne oli totuttu tuntemaan.

Jo ensimmäisessä arktisen ympäristön tilaa kartoittaneessa raportissa tiedostetaan, että ilmastonmuutoksen vaikutukset jakautuvat maapallolla epätasaisesti. Silloinen tilanne ei kuitenkaan mahdollistanut tarkempia alueellisia ennusteita. Arktisen alueen ennakoitiin kuitenkin lämpenevän globaalia keskivertoa enemmän. (AMAP 1997, 160.) Nilssonin (2009a, 201) mukaan ensimmäisen raportin perusteella arktiset jäsenvaltiot kiinnostuivat tilaamaan syvällisempiä arviointeja ilmastonmuutoksen vaikutuksista. Tämä on hyvä esimerkki siitä, miten ymmärrys ympäristöhaasteista syvenee asteittain. AMAP-työryhmän rooli uusien aiheiden nostamisessa on olennainen, koska sen tehtävä on tunnistaa mahdollisia syitä muuttaville elinolosuhteille (AMAP 1997, 1; AMAP Monitoring and Assessment).

Kolmen vuosikymmenen aikana käsitys arktisesta ympäristöstä ja sitä uhkaavista haasteista on muuttunut perustavanlaatuisesti tiedon karttumisen myötä. Arktisen yhteistyön alkuvaiheessa ei ollut nähtävissä merkkiäkään siitä, että alue olisi perinpohjaisen ja moniulotteisen muutoksen kynnyksellä (Koivurova & Graczyk 2014, 457), joka puolestaan on nykyinen vallitseva kehystys ja arktista politiikkaa ohjaava megatrendi (ks. Bock 2013, 40–43). Vielä 2000-luvun alussa vaikeimpana Arktisen neuvoston toimintaa edellyttävänä globaalina ympäristöongelmana pidettiin saasteiden kaukokulkeumaa. Sen rinnalla mainittiin alueelliset ongelmat kuten kaivostoiminta, turismi ja sotilaallinen toiminta. Myös luonnonvarojen hyödyntämiseen, vaarallisen jätteen käsittelyyn ja meriveden lämpenemiseen liittyvät ongelmat tiedostettiin. (Nowlan 2001, 3–4.)

Arktisen neuvoston nykyisissä ympäristönsuojelullisissa painotuksissa näkyy kehittynyt tietoisuus ilmastonmuutoksen ennakoituista vaikutuksista arktisella alueella. Arktinen neuvosto yhdistää ympäristönsuojelun kestävän kehityksen kattokäsitteen avulla kehityspoliittisiin ja taloudellisiin kysymyksiin. Tämä näkökulma tuo esille ympäristöongelmien ja inhimillisen turvallisuuden yhteen kietoutumisen, keskinäisriippuvuuden ja kerrannaisvaikutukset arktisella alueella (Hough 2013, 51–52).

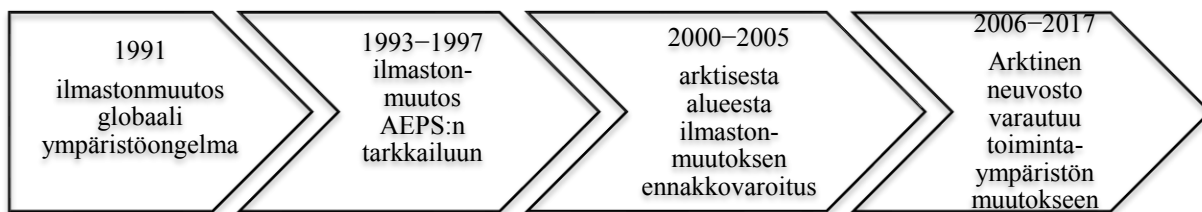
Ilmastonmuutoksen integrointi Arktisen neuvoston agendalle näkyy muun muassa siinä, että Arktinen neuvosto varautuu nykyisin taloudellisten edellytysten parantumiseen arktisella alueella, ja sen myötä ihmistoiminnan lisääntymiseen. Painotus on siirtynyt merenkulun turvallisuuden lisäämiseen sekä modernien elinkeinojen ympäristöriskien hallintaan ja

ennaltaehkäisyyn. Lisääntynyt öljyn- ja kaasuntuotanto sekä siihen liittyvä meriliikenne tunnistetaan potentiaalisiksi ympäristön pilaantumisen aiheuttajiksi (ks. esim. Hønneland & Stokke 2007, 9; AMSA 2009).

Arktinen neuvosto painottaa alueen asukkaiden kokemia nopeasta globaalista moniulotteisesta muutoksesta johtuvia haasteita, jotka liittyvät esimerkiksi perinteisten elinkeinojen edellytyksiin ja elinolosuhteiden muutoksiin. Ilmastonmuutoksen osalta on huomattava, että se ei ole ainoa arktisen alueen asukkaita koskeva muutos. Arktisen alueen väestö on saanut osansa globalisaatiokehityksestä, lisääntyvästä merenkulusta, turismista ja modernista elämäntyylistä esimerkiksi liikenteen ja teollisesti tuotetun ruoan osalta (SDWG 2017, 9). Ilmastonmuutos voimistaa arktisella alueella vaikuttavia muita stressitekijöitä (*threat multiplier*) (Watts et al. 2017, 1). Kerrannaisvaikutukset vaikeuttavat ennestään alkuperäisväestön elämäntyylin valinnanvapautta ja harjoittamisen mahdollisuutta (ks. Paci et al. 2004, 1). Erityisen haitallista alkuperäiskulttuureille on, jos useampi ympäristön muutostekijä vaikuttaa samansuuntaisesti (Gregory, Ingram & Brklacich 2005, 2139). Siksi ilmastonmuutoksen ohella tulee huomioida sosiaalisen ja kulttuurisen elinympäristön muutokset, jotka olennaisesti vaikuttavat alkuperäiskansojen sopeutumismahdollisuuksiin (ACIA 2004, 92–97, 106–111; Koivurova et al. 2008, 7).

### **6.3 Nelivaihemalli ilmastonmuutoksesta Arktisen neuvoston agendalla**

Ilmastonmuutoksen nouseminen Arktisen neuvoston agendalle on kiihtyvä prosessi, johon ovat vaikuttaneet olennaisesti tieteellisen tiedon kumuloituminen sekä globaalien ja alueellisten tason instituutioiden vuorovaikutus (*institutional interplay*). Analyysini perusteella ilmastonmuutos nousi Arktisen neuvoston agendalle neljässä vaiheessa. Nelivaihemalli etenee ongelman tunnistamisesta ilmastonmuutoksen integroimiseen Arktisen neuvoston agendalle (Kuvio 3. Ilmastonmuutoksen nelivaihemalli).



Kuvio 3. Ilmastonmuutoksen nelivaihemalli.

Ilmastonmuutoksen nelivaihemallin ensimmäinen vaihe vastaa huomiosyklin ensimmäistä tasoa, jossa ilmastonmuutosongelman olemassaolo tiedostetaan. Sen katsotaan kuitenkin kuuluvan ensisijaisesti globaalille hallinnan tasolle. (AEPS 1991; ks. myös Carter 2007, 190–191.) Toisessa vaiheessa ilmastonmuutos tunnistetaan arktisen alueen kannalta relevantiksi aiheeksi ja sitä aletaan seurata alueen näkökulmasta. Kolmannessa vaiheessa ilmastonmuutoksen dramaattiset vaikutukset leviävät suuren yleisön tietoisuuteen ACIA-prosessin myötä, mikä edustaa huomiosyklin toista tasoa (Carter 2007, 190–191). Neljännessä vaiheessa ilmastonmuutos integroidaan Arktisen neuvoston läpileikkaavaksi teemaksi, jolla on näkyviä vaikutuksia toiminnan painopisteisiin.

### 6.3.1 Ensimmäinen vaihe: ilmastonmuutos on globaali ympäristöongelma

Korkean tason foorumit tuovat esille yhteisiä kantoja tunnistettuihin haasteisiin. AEPS oli alueellisena regiiminä keskeisessä roolissa nostaessaan kansallista ja kansainvälistä tietoisuutta rajat ylittävistä ympäristöongelmista ja vaatiessaan niiden edellyttämiä toimenpiteitä. AEPS:n ensisijainen tehtävä korkean tason foorumina oli kartoittaa alueellista ympäristöagendaa ja perustaa alueellisesti merkittäviä normeja. AEPS oli esimerkki siitä, että jäsenvaltiot kykenivät tuottamaan alueellisia aloitteita ja toimintasuunnitelmia rajat ylittävillä ympäristöongelmille ja yhdenmukaistamaan kansallisessa määräysvallassa olevaa toimintaa, mikä on tyypillistä alueellisille instituutioille (ks. Alagappa 2000). Käytännössä AEPS arvioi elinkeinojen kehityksestä johtuvia ympäristövaikutuksia ja päästöjä sekä yritti vähentää niiden haitallisia vaikutuksia arktiseen ympäristöön.

Regiimiteorian kannalta arktisen yhteistyön ytimessä on havainto siitä, että arktiset valtiot halusivat luoda yhteisiä normeja ja poliittisen yhteistyön periaatteita kylmän sodan lopussa. Arktisen ympäristösuojeluyhteistyön alkuvaihe ilmentää Oran R. Youngin (1999) käsitettä uusia käytäntöjä luovasta regiimistä (*generative regime*). Regiimin sääntelyvaikutuksen lisäksi keskeistä arktisessa yhteistyössä oli katalysoida yhteistyön käytäntöjä sinne, missä sellaisia ei aiemmin ollut. Arktiset valtiot olivat valmiita rajoittamaan omaa toimintavapauttaan, kun ne vastavuoroisesti pystyivät regiimin avulla kontrolloimaan muiden toimintavaihtoehtoja (ks. Keohane 2002, 208). Ympäristöregiimi lisäsi siten valtioiden keskinäistä ennakoitavuutta. Funktionaalisen, matalan politiikan alalta lähteneen yhteistoiminnan kautta saavutettu luottamus loi pohjan yhteisymmärryksen syventämiselle. Asiasisällöllisesti alueellinen ympäristöregiimi nosti tietoisuutta alueellisista ympäristöongelmista, kuten ympäristön pilaantumisesta ja radioaktiivisuuden riskeistä, sekä yhteistyön kautta saavutettavista eduista. (AEPS 1991; AMAP 1997; AMAP 2002; AMAP 2009a, AMAP 2011a; ks. myös Hakovirta 2002, 119; Alagappa 2000, 268; Nye 1993, x.)

1990-luvun alussa ilmastonmuutos tunnistettiin globaalisti merkittäväksi ympäristöongelmaksi, mutta sen ei katsottu soveltuvan arktiseen ympäristöyhteistyön ytimeen (AEPS 1991, 10, 12, 30–31; Koivurova & Hasanat 2009, 63–64; Nowlan 2001, 8). AEPS:n päähuomio kiinnittyi saastumiskysymyksiin, eikä globaalia ilmaston lämpenemistä huomioitu erityisenä arktisena haasteena. Alkuvaiheessa ilmastonmuutos ymmärrettiin ensisijaisesti kansainvälisille areenoille kuuluvaksi asiakokonaisuudeksi, jonka tavoitteita AEPS voi tukea (AEPS 1991, 12, 30–31). Ilmastonmuutos nimettiin kuitenkin jo AEPS:n perustamisvaiheessa toiseksi kahdesta mahdollisesti merkittävimmästä uhasta arktiselle ympäristölle (otsonikadon vaikutusten ohella), joskin sen todettiin hoituvan kansainvälisillä foorumeilla (AEPS 1991, 12, 30–31). Lisäksi ministerit mainitsevat AEPS:n (1991, 10) perustamisasiakirjassa, että kaikessa toiminnassa pitää huomioida kumulatiiviset ympäristövaikutukset sekä arktisen alueen merkitys globaalille ilmastolle.

Ilmastonmuutoksen merkitys suhteessa arktisen ympäristöyhteistyön muihin painopisteisiin on muuttunut ajan saatossa. Jälkikäteen arvioiden ilmastonmuutoksella oli potentiaalia nousta arktisen yhteistyön agendalla ylöspäin. AEPS:n (1991, 10) perustamisasiakirjassa mainitaan arktisen alueen merkitys globaalille ilmastolle ja sen vaikutusten kunnioittaminen toimintaa ohjaavana periaatteena. Ilmasto tulee esille myös välillisesti, koska saasteiden vaikutukset riippuvat ilmaston kylmyydestä. Pohjoiset ekosysteemit ovat alttiimpia ympäristövaikutuksille kuin eteläiset lauhkeat alueet. (Emt., 19.) Potentiaalisten tulevaisuudessa merkittävien uhkien

tunnistamiseen ja ympäristön tilan arviointiin keskittyvä *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) -työryhmä halusi olla alusta lähtien tietoinen ilmastonmuutokseen liittyvistä kansainvälisistä ohjelmista ja vahvistaa niiden arktista elementtiä (AEPS 1991, 31; ks. myös Koivurova & Hasanat 2009, 64–65).

### **6.3.2 Toinen vaihe: ilmastonmuutos AEPS:n tarkkailuun**

Ilmastonmuutoksen nelivaihemallin toisessa vaiheessa ilmastonmuutos otettiin AEPS:n tarkkailun alle. Tämä vaihe ilmentää ajallisesti AEPS:n vakiintumista ja Arktisen neuvoston alkuvuosia. Nuukin (I) ministerikokouksessa vuonna 1993 ympäristön tilan seurantaan ja arviointiin keskittyvä AMAP-työryhmä valtuutettiin seuraamaan säännöllisesti muualla tuotettujen ilmastotutkimusten tuloksia ja tunnistamaan niiden mahdollisia puutteita. Kyse oli ennen kaikkea havainnointi- ja arviointitoiminnan optimoimisesta vaikeakulkuisella alueella ja mahdollisuudesta päästä osalliseksi tiedosta, jonka avulla voitaisiin arvioida arktiseen alueeseen ja sen asukkaisiin kohdistuvia moninaisia paineita. (AEPS 1993, 6.)

Toisen vaiheen keskeinen näkemys ero ensimmäiseen vaiheeseen verrattuna on se, että ilmastonmuutos tunnistettiin AEPS:n ja Arktisen neuvoston työn kannalta relevantiksi teemaksi. Tähän vaikutti se, että kansainvälinen ilmastotutkimus oli tunnistanut tarpeen analysoida ilmastonmuutoksen vaikutuksia maantieteellisesti tarkemmin. Alustavissa selvityksissä arktinen alue oli osoittautunut erityisen alttiiksi ilmastonmuutokselle. IPCC:n raportissa arktisen alueen sanotaan olevan ”erittäin haavoittuva” ilmastonmuutoksen ennakoituille vaikutuksille. (Watson et al. 1997, 7–8; oma suomennos.)

Arktinen ympäristöyhteistyö konkretisoi sen, mitä tarkoitetaan uusilla käytäntöillä luovilla regiimeillä. Ilmastonmuutoksen nelivaihemallin toinen vaihe ilmentää regiimiteorian kannalta sitä, että aiemmin saavutettua luottamusta hyödynnettiin arktisen yhteistyön laajentamisessa. Regiimi tarjoaa uusia tapoja lähestyä rajat ylittäviä ympäristöongelmia ja edistää yhteistä ymmärrystä niiden luonteesta. (Ks. Young 1997.) Näin tapahtui, kun AEPS ja myöhemmin Arktinen neuvosto alkoivat tuottaa tietoa arktisen ympäristön tilasta.

Nelivaihemallin toinen vaihe ilmentää regiimin kehittymisen prosessuaalista luonnetta. Dynaamisena rakenteena regiimi kehittyy, kun sen keskeisestä asiasisällöstä selviää uutta

tietoa. AEPS:n aikana ja Arktisen neuvoston alkuvuosina AMAP-työryhmän tulokset osoittivat, että päästöjen lisäksi ympäristöä ja ihmisten hyvinvointia uhkaavat moninaiset ympäristörasitteet, joiden keskinäisiä vaikutuksia ei tunneta. Ilmaston lämpenemisen ymmärrettiin vaikuttavan saasteiden kulkeutumiseen ja ihmisten terveyteen, joten ilmastonmuutoksen seuranta otettiin luontevana jatkumona arktisen ympäristöyhteistyön agendalle. (AMAP 1997; AMAP 2003.)

Toisessa vaiheessa ilmastonmuutos kiinnosti lähinnä tieteellisesti, ei niinkään poliittisesti (Nilsson 2009b, 82). Ilmastonmuutos sisällytettiin AMAP-työryhmän (1997) ensimmäiseen arktisen ympäristön tilaa kartoittaneeseen raporttiin. Kyseisen *Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report* -raportin painopiste oli edelleen, nimensä mukaisesti, saasteisiin liittyvän tiedon kokoamisessa. Ilmastonmuutos ei vielä tuolloin erottunut itsenäiseksi kärkiteemaksi, vaan se mainittiin yhtenä potentiaalisena uhkana ja arktisen alueen kannalta kiinnostavana aiheena. Arviointiraportin mukaan ilmastonmuutokseen liittyy paljon epävarmuutta ja tietopuutoksia, joista AMAP-työryhmä nostaa esiin saasteiden kulkeutumisen ja ilmastonmuutoksen keskinäisvaikutukset. (Emt.).

AEPS:n aikaan ilmastonmuutoksen hallinnan globaalia kehitystä seurattiin tiiviisti. Arktiset jäsenvaltiot ilmaisivat ministerikokouksissa tukensa ja halunsa täydentää kansainvälisen ilmastohallinnan pyrkimyksiä. Ensimmäisessä arviointiraportissa viitataan Nuukin (I) ministerikokouksessa ilmaistuun tarpeeseen selvittää, tuleeko ilmastonmuutos arktisella alueella riittävästi katetuksi kansainvälisillä foorumeilla (AMAP 1997, 2; AEPS 1993, 6). Tämä kuvaa instituutioiden välistä vuorovaikutusta ja sitä, että arktinen ympäristönsuojeluregiimi kehittyi tiiviissä suhteessa kansainvälisen ympäristöhallinnan kanssa. Nuukin (I) ministerikokouksessa ministerit ilmaisivat tukensa YK:n ilmastopuitesopimuksen (UNFCCC) ja biodiversiteettisopimuksen ratifioimiselle (AEPS 1993, 3). Inuvikin ministerikokouksessa AEPS vahvisti tukensa rajat ylittävien ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevalle LRTAP-sopimukselle monien muiden kansainvälisten ympäristösopimusten lisäksi (AEPS 1996, 2). Arktinen neuvosto nosti esille myös pysyvät orgaaniset yhdisteet (POP), joita käsitellen myöhemmin tässä luvussa arktisten alkuperäiskansojen kautta. Tässä korostuu, että varsinkin alkuvaiheessa arktinen ympäristöyhteistyö tukeutui voimakkaasti olemassa oleviin kansainvälisen ympäristöhallinnan rakenteisiin.

Asteittain kasvanut ilmastohuoli saavutti viimeisen AEPS:n nimellä järjestetyn ministerikokouksen Altassa. Silloin yksi toiminnan suuntaa ohjaavista prioriteeteista oli

ilmastonmuutosten vaikutusten arviointi arktisissa ekosysteemeissä (AEPS 1997, 2–3). Tässä yhteydessä ilmastonmuutos yhdistettiin ihmisten terveyteen ja moninaisiin muihin ympäristön stressitekijöihin, joiden yhteisvaikutukset ovat myöhemmin osoittautuneet relevanteiksi tavoiksi tutkia ilmastonmuutoksen vaikutuksia arktisella alueella (emt., 3; ks. myös Pralle 2009).

Terveysvaikutusten huomioiminen liittyy kiinteästi arktisen yhteistyön alkuperäiseen asialistaan eli saastumisen vaikutusten arviointiin (ks. esim. AMAP 2002). Terveysvaikutukset olivat siten relevantti väylä tuoda ilmastonmuutos Arktisen neuvoston agendalle. Arktinen neuvosto on saanut terveyden edistämisestä konkreettista inhimillistä sisältöä kestävän kehityksen periaatteiden ajamiseen (ks. esim. Arctic Council 1998, 2; Arctic Council 2000). Ihmisten terveyttä on käsitelty sekä erillisissä arviointiraporteissa (AMAP 2002; AMAP 2003a; AMAP 2009a; AMAP 2015b) että muiden arviointiraporttien (esim. AMAP 1997; AMAP 2007) puitteissa. Arktisen neuvoston ministerikokousten julistusten perusteella terveysnäkökulma on vakiinnuttanut paikkansa asialistalla, mutta sitä ei käytetä ministerikokousten julistuksissa eksplisiittisesti kovinkaan voimallisesti ilmastonmuutoksen yhteydessä. Tämä johtunee siitä, että ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ovat pikemminkin kaiken neuvoston toiminnan lähtökohta tai kokonaistavoite kuin kertaluontoinen painopiste (ks. myös AEPS 1991, 10).

Tarve huomioida saasteiden ja moninaisten ympäristörasitteiden vaikutukset ihmisten terveydelle nousi esille Altan ministerikokouksessa, jolloin edellä mainitun ensimmäisen arktisen ympäristön tilaa kartoittaneen raportin tulokset olivat saatavilla (AEPS 1997, 3; AMAP 1997). Raportin painopiste oli joidenkin arktisen alueen ihmisryhmien suuri altistus kaukokulkeutuville pysyville yhdisteille, jotka hitaan hajoamisaikansa vuoksi ehtivät kertyä ravintoketjussa ja päätyä ruoan mukana ihmisiin (AMAP 1997). Tästä lähti kehittymään aikaa myöten alkuperäiskansoille merkittävä inhimillisen turvallisuuden ja erityisesti ruokaturvallisuuden näkökulma.

Alkuperäiskansat olivat avainasemassa, kun saasteiden haitallisuutta lähdettiin tutkimaan arktisella alueella. Eräs kansanterveysaiheinen tutkimus kartoitti 1980-luvun lopussa äidinmaidon PCB- ja muiden pysyvien orgaanisten yhdisteiden pitoisuutta. Syrjäisellä Nunavikin alueella asuvien alkuperäisasukkaiden näytteiden oletettiin tarjoavan puhtaan vertailunäytteen, mutta tulokset osoittivatkin yhteisön olevan hyvin altistunut haitallisille kemikaaleille. (Dewailly & Furgal 2003, 3–4.) Samalla alkuperäiskansat omaksuivat roolin

arktisen alueen inhimillisinä kasvoina. Tästä kehystyksestä on myöhemmin ollut etua ympäristöongelmien inhimillisten vaikutusten nostamisessa arktisen politiikan agendalle ja laajaan tietoisuuteen (ks. esim. Downie & Fenge 2003). Arktiset alkuperäiskansat ovat tukeneet vahvasti AMAP-työryhmän tutkimusta arktisen ympäristön tilan ja uhkien selvittämiseksi, kuten käy ilmi seuraavasta katkelmasta:

Saasteiden löytyminen äidinmaidosta oli ikävä yllätys. Se että elää perinteisen elämäntavan mukaan käyttäen perinteistä ruokavaliota josta aiheutuu riski lapsille järkyttää syvästi. *Perinteinen ruoka, joka on ollut merkki kulttuurin vakaudesta, muuttuikin myrkyllisten päästöjen kulkureitiksi.* Alkuperäiskansoille tämä ongelma nostaa esille *perustavanlaatuisia kysymyksiä kulttuurin säilymisestä, sillä se uhkaa lyödä kiilan ihmisten ja heitä ylläpitävän maan väliin.* Vastauksena tähän arktiset alkuperäiskansojen ryhmät ovat uskollisesti tukeneet AMAPia ja - - painostaneet kansalliseen ja kansainväliseen toimintaan ongelman ratkaisemiseksi. (AMAP 2002, 5; oma kursivointi; oma suomennos.)

Alkuperäiskansojen kokemukset ovat olleet pitkäkestoisten orgaanisten yhdisteiden (POP) osalta keskeisessä asemassa kansainvälisissä sopimusneuvotteluissa. Alkuperäiskansojen lähtökohtia painottamalla tieteellinen tieto saadaan kehystettyä tunnetasolla päättäjiin vetoavaksi, mikä edelleen synnyttää moraalisen velvollisuuden toimia. Kirjallisuudesta löytyy katsaus siitä, miten arktiset alkuperäiskansat järjestäytyivät nostaakseen esille pysyvien orgaanisten yhdisteiden aiheuttamat terveys- ja ympäristöongelmat kansainväliselle agendalle. (Downie & Fenge 2003; erityisesti Fenge 2003.)

Alkuperäiskansat pukevat havainnot inhimillisiksi kokemuksiksi, jotka puolestaan pystyvät välittämään tunteiden kautta tilanteen vakavuuden ihmiseltä toiselle. Sanoman vahva tunnelataus herättää kuulijakunnassa empatiaa, joka lisää ymmärrystä aiheen merkittävyydestä ja herättää kuulijakunnassa vastuuntuntoa. Alkuperäiskansoja edustavien järjestöjen voimavaraksi mainitaan niiden kyky vakuuttaa muut ympäristöongelmien vakavuudesta (*persuasive capacity*) (Tennberg 2000, 111). Inuit Circumpolar Council (ICC) Kanadan edellinen johtaja Sheila Watt-Cloutier yhdisti esimerkillisesti pysyvistä orgaanisista yhdisteistä johtuvan terveysuhkan, ruokaturvallisuuden ja syvästi inhimillisen pelon jälkeläisille siirtyvästä näkymättömästä vaarasta POP-neuvotteluissa pitämässään puheenvuorossa:

Kuvittele hetki jos joutuisit kokemaan ne tunteet jotka me nyt tunnemme – shokki, paniikki, viha, tuska, epätoivo – kun tajuaamme, että ruoka, joka on ravinnut meitä sukupolvien ajan ja pitänyt meidät koossa fyysisesti ja henkisesti, on nyt myrkyttänyt meidät. - - Monet näistä saasteista ovat



siirtyneet sukupolvelta toiselle istukan läpi ja äidinmaidossa. Kun laitamme vauvamme rinnoillemme, me ruokimme heitä haitallisella kemikaalcocktaililla, joka enteilee neurologisia häiriöitä, syöpää, munuaisvikoja ja lisääntymisvaikeuksia. Tämä on todella huolestuttavaa. Äidin ja lapsen välinen side on kulttuurimme keskiössä. Oletan, että tämä pätee kaikkiin kansoihin ympäri maailman. Se että inuitti-äitien – kaukana POP-yhdisteitä tuottavilta ja käyttäviltä alueilta – täytyy harkita kahdesti imettäessään pienokaisiaan on todellakin herätys maailmalle - - .(Fenge 2003, 202–203; oma suomennos.)

Alkuperäiskansojen vaikuttamisessa yksittäisten karismaattisten sanansaattajien rooli on ollut merkittävä, kuten myös tunnepitoisten pääviestien tunnistaminen. POP-prosessissa keskeinen henkilö oli edellä mainittu ICC Kanadan silloinen puheenjohtaja Sheila Watt-Cloutier, joka inuk-kansan edustajana välitti alkuperäiskansan sanomaa suoraan sydäimestä. Edellisen esimerkin valossa on ymmärrettävää, miksi Watt-Cloutierin neuvotteluihin lahjaksi tuomasta äitiä ja vauvaa kuvaavasta inuittiveistoksesta tuli POP-neuvottelujen etenemisen ja kansainvälisen omatunnon symbolinen personifikaatio, joka ei jättänyt ketään kylmäksi (Fenge 2003, 202, 204).

Alkuperäiskansojen viesti on vahvimmillaan silloin, kun paikallinen vaara saadaan esitettyä globaalina ja jaettuna uhkana. POP-neuvottelut ovat esimerkki siitä, että paikallistasoa korostava alkuperäisnäkökulma ja kansainvälinen taso eivät sulje pois toisiaan, vaan rajat ylittävät globaalit ympäristöongelmat ovat yhteisiä. Regiimin näkökulmasta alkuperäiskansanäkökulma toimii välittäjänä alueellisen ja kansainvälisen tason välillä. Alkuperäisnäkökulma auttaa regiimiä herättämään huolta päättäjissä ja herkistämään yleisöä arktisen alueen huolille. Watt-Cloutierin sanat todistavat, että ympäristön ja ihmiskunnan kohtalonyhteyden esittäminen auttaa käsittämään muutoksen koskevan koko maapalloa: ”Jos voimme auttaa ihmisiä näkemään, että myrkytetty inuk-lapsi, myrkytetty arktinen [alue] ja myrkytetty planeetta ovat yhtä, silloin olemme saaneet aikaan muutoksen ihmisten tietoisuudessa, joka johtaa epäilemättä positiiviseen muutokseen” (Fenge 2003; 203; oma suomennos).

### 6.3.3 Kolmas vaihe: arktisesta alueesta globaalien ilmastonmuutoksen ennakkovaroitus

Arktinen neuvosto nosti ilmastonmuutoksen agendalleen säilyttääkseen asemansa alueen ensisijaisena korkean tason foorumina, kun tieteellinen näyttö osoitti ilmastonmuutoksen olevan keskeinen ympäristö- ja yhteiskunnallinen uhka. Ilmastonmuutosmallin kolmannessa vaiheessa arktinen alue profiloitui ACIA-prosessin myötä globaalien ilmastonmuutoksen vaikutusten dramaattiseksi ennakkovaroitukseksi. Arktinen alue nähdään ikään kuin hiilikaivoksessa hälyttävänä kanarialintuna (*canary in the mine*), joka antaa ihmiskunnalle mahdollisuuden varautua tuleviin muutoksiin (ks. esim. Axworthy 2013, xiii; ACIA 2004, 24; Duyck 2012.)

Ilmastonmuutoksen ennakoitua radikaalimmat vaikutukset napa-alueella olivat haaste, joka sai Arktisen neuvoston muokkaamaan toimintaansa vastaamaan paremmin toimintaympäristön tarvetta (ACIA 2004; ACIA Policy Document 2004; ks. Fenge 2013, 19; ks. Young 1999, 133–134). Tämä ilmentää regiimiteorian oletusta siitä, että regimit ovat dynaamisia rakenteita, joilla on taipumus kehittyä ja turvata jatkuvuutensa uudistamalla (ks. Hakovirta 2002, 101). Regiimit herkistävät toimijoita arvioimaan uudelleen intressejään tiedon kumuloitumisen myötä (Keohane 1993, 32). Ilmastonmuutoksen vaikutuksista tuotettu uusi tieto laajensi regiimin toimenkuvaa sekä siirsi sen painopistettä entistä vahvemmin ilmastonmuutoksen vaikutusten suuntaan. Samalla Arktisen neuvoston rooli kansainvälisillä foorumeilla vahvistui, ja se sai uutta sisältöä ilmastonmuutoksen seurausten levittämisestä. Arktinen neuvoston toimenkuvan laajentuminen ilmentää regiimin positiivisten vaikutusten leviämistä yli alkuperäisen toimenkuvan. Instituution menestystä ei kannata siten arvioida pelkästään sen alkuperäisen tehtävän perusteella, vaan myös sen muuntautumispotentiaalilla on itseisarvoa.

Nelivaihemallin kolmas vaihe lähtee liikkeelle Barrowin (2000) ministerikokouksessa alkaneesta ACIA-prosessista ja jatkuu sen tulosten julkaisemiseen asti (ACIA-synteesiraportti julkaistiin vuonna 2004 ja täysimittainen tieteellinen arviointiraportti 2005). ACIA-raportin julkaiseminen ilmentää huomiosyklin toista vaihetta, jossa aiemmin tunnistettu ongelma ryöppyä esille ja sen ympärille kehittyy kiihkeä toimintatarve (ks. Carter 2007, 191). ACIA-raporttia voisi sanoa arktisen ilmastopolitiikan vedenjakajaksi. Esimerkiksi *Washington Post* -lehden internethaut sanoilla *Arctic* ja *climate change* olivat kaksinkertaisia vuosina 2004 ja 2005 verrattuna vuoteen 2003 eli välittömästi ACIA-raporttia edeltäneeseen aikaan (Nilsson 2009a, 199; oma suomennos).

ACIA-prosessin alustavat löydökset vaikuttivat jo ennen synteesiraportin julkaisemista Arktisen neuvoston toimintaan. Inarin julistuksessa ilmastonmuutosta käsitellään ensimmäistä kertaa omassa luvussaan. Julistuksen perusteella on ilmeistä, että huoli ilmastonmuutoksesta on koskettanut neuvostoa, vaikka painopiste on edelleen saastumisessa. (Arctic Council 2002.) Käsitelmä arktisesta alueesta ”globaalina ilmastonmuutoksen ennakkovaroituksena” on peräisin juuri Inarin julistuksesta (emt, 4; oma suomennos). Siinä ministerit huomioivat ”meneillään olevan huomattavan lämpenemisen suurimmassa osassa arktista aluetta” (emt.; oma suomennos).

ACIA-raportin tulokset olivat käytössä Reykjavikin ministerikokouksessa vuonna 2004. Raportin dramaattinen viesti liittyy ilmastonmuutoksen ennakoitujen vaikutusten laajuuteen ja etenemisnopeuteen. Se keskittyy kuluvan vuosisadan aikana tapahtuvaksi odotettuihin ilmastonmuutoksen vaikutuksiin (ACIA 2004). On tunnettu tosiasia, että ilmastonmuutoksen tieteellisen varmuuden osoittamisessa on syytä kiinnittää huomiota sekä ongelman laajuuteen että toteutumisen todennäköisyyteen. Lähtökohtaisesti lähitulevaisuudessa toteutuvat ja lähellä vaikuttavat ilmiöt luovat ihmisissä voimakkainta huolta. Mitä suurempi tieteellinen varmuus ilmastonmuutoksen syistä ja seurauksista vallitsee, sitä vaikeampi aihetta on ohittaa. (Pralle 2009, 790.) Ilmastonmuutoksen ennakoitujen vaikutukset koettiin Arktisen neuvoston piirissä niin merkittäviksi, että työryhmien tuli huomioida ne työssään (Arctic Council 2004, 3; ACIA Policy Document 2004, 3, 7).

ACIA-raportti osoittaa, että ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt arktisella alueella. Ilmaston lämpeneminen on jossakin määrin väistämätöntä. (ACIA 2004.) Arktisen neuvoston vastuuntunto heräsi, kun selvisi, että arktisen alueen lähitulevaisuus tulisi poikkeamaan huomattavasti nykyisestä. – Tämä havainto vahvistuu ennestään tuoreessa jatkoraportissa: vaikka Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteet saavutettaisiin, arktinen alue vuonna 2100 tulee silti olemaan hyvin erilainen kuin millaisena me sen tunnemme (AMAP 2017b, 10). – ACIA-raportti toimii niin sanottuna mahdollisuuksien ikkunana päättäjille. Se painottaa ilmastonmuutoksen kauaskantoisia vaikutuksia, mikä osaltaan loi tilauksen ja tarpeen poliittiselle vaikuttamiselle. Raportti muutti käsitystä arktisesta alueesta niin vahvasti, että jokaisen arktisen politiikan vastuulliseksi toimijaksi itsensä profiloiva taho oli pakotettu ottamaan kantaa käsillä oleviin muutoksiin. ACIA-raportin myötä Arktinen neuvosto alkoi toimia ilmastonmuutostietoisuuden ja ilmastonmuutoksen vaikutusten äänitorvena (ks. Pralle

2009, 787). Arktisen neuvoston asema korostui poliittisten päättäjien silmissä, koska se oli avainasemassa ACIA-prosessissa.

Lisääntynyt tietoisuus ilmastonmuutoksen merkityksestä arktisen alueen tulevaisuuden kannalta on vaikuttanut institutionaalisesti Arktiseen neuvostoon – tosin melko ennakoimattomalla tavalla. Ilmastonmuutokselle ei ole muodostettu omaa työryhmää, vaan sitä käsitellään aiempien työryhmien puitteissa. Ilmastonmuutoksen käsittelemiseen perustettiin oma *Focal Point* (FP) koordinoimaan ilmastonmuutoksen jatkoraportointitarvetta. *Focal Point* kuuluu SAO-virkamiesten alkuperäisiin ACIA-raportin pohjalta tekemiin suosituksiin. (ACIA Policy Document 2004, 7.) Toisin kuin olisi voinut odottaa, *Focal Point* -konseptin elinkaari hiipui, vaikka ilmastonmuutos ilmiönä on noussut neuvoston läpileikkaavaksi teemaksi.

ACIA-prosessin toinen seuraus on Arktisen neuvoston kasvanut ymmärrys arktisen alueen tulevaisuudesta. Se loi Arktiselle neuvostolle sisäisen paineen vahvistaa poliittista elementtiään. Tämä näkyy jäsenvaltioita edustavien SAO-virkamiesten roolin vahvistumisena suhteessa työryhmiin. Alkuvaiheessa työryhmillä oli varsin itsenäinen rooli, koska SAO-virkamieskunta antoi hyväksyntänsä jälkeen työryhmille pitkälti vapaat kädet hankkeiden toteuttamiseen. Ennen ACIA-raportin julkaisua työryhmät olivat ”neuvoston kasvat”, jotka raportoivat arktisen alueen tilanteesta kahden vuoden välein ministerikokouksissa, esittelivät tieteelliset löydöksensä ja poliittiset suosituksensa (Fenge 2013, 19; oma suomennos). Tähän tuli muutos ACIA-prosessin myötä, koska SAO-virkamieskomitea omaksui itselleen aiempaa vahvemman roolin Arktisen neuvoston kasvoina (emt., 22). Tästä voi päätellä, että ilmastonmuutostietoisuuden lisääntyminen ja sitä myöten Arktisen neuvoston näkyvyyden kasvaminen eri foorumeilla saivat arktiset valtiot vahvistamaan poliittista otettaan neuvoston suosituksista ja linjavedoista. Tämä näkyy muun muassa siinä, että SAO-virkamieskunta, eivät työryhmät tai tiedeyhteisö, työsti lopulliset toimenpidesuosituksiset (*policy recommendations*), jotka sovittivat ACIA-löydökset Arktisen neuvoston toimintaan (ACIA Policy Document 2004, 4).

SAO-virkamieskomitean tekemiä poliittisia toimenpidesuosituksia pidetään keskeisenä vaiheena Arktisen neuvoston agendan kehityksessä (Fenge 2013, 19). Suositukset keskittyvät neljään asiakokonaisuuteen: 1) ilmastonmuutoksen hillitsemiseen (*mitigation*), 2)

sopeutumiseen (*adaptation*), 3) tutkimukseen, seurantaan ja mallinnukseen ja 4) tiedon levittämiseen (*outreach*) (ACIA Policy Document 2004). Arktinen neuvosto tiedostaa, että hiilidioksidipäästöjen merkittävä globaali vähentäminen on ilmastonmuutoksen hillitsemisen perusta (ks. esim. Arctic Council 2011, 3). Tässä kohtaa on kuitenkin syytä mainita, ettei neuvoston oma ilmastovaikuttaminen perustu ensisijaisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseen päästövähennysten keinoin. SAO-virkamieskomitea ei edellytä Arktisen neuvoston omaksuvan roolia päästöneuvottelujen alustana, koska valtiokohtaiset päästötavoitteet kuuluvat YK:n ilmastopuitesopimuksen (UNFCCC) toimialaan. (Emt., 5.)

Arktisen yhteistyön aikana ilmastopolitiikan 1990-luvulla vallinnut hillitsemisen (*mitigation*) ja jopa pysäyttämisen painopiste sai ilmastomallin kolmannessa vaiheessa rinnalleen sopeutumisen (*adaptation*) painotuksen. Käsitteet hillitseminen ja sopeutuminen olivat ensimmäistä kertaa käytössä Inarin julistuksessa (Arctic Council 2002, 5). Kyseinen muutos on ainakin Arktisen neuvoston piirissä kytkettävissä ACIA-prosessiin ja siihen, miten se muutti käsitystä ilmastonmuutoksen vaikutuksista ja arktisen alueen kokemista uhkista. (Koivurova & Graczyk 2014, 458–459.) Ongelma arktisten yhteisöjen kannalta on siinä, etteivät hiilidioksidipäästöleikkaukset vaikuta riittävän nopeasti. Ilmastonmuutoksen nopeus ylittää asukkaiden mukautumiskyvyn rajat, mikä tekee alkuperäiskansoista ”vieraita omalla maallaan” (emt., 94; oma suomennos). Siksi arktisen alueen asukkaiden kannalta vain tilanteeseen sopeutuminen on varteenotettava vaihtoehto. AMAP tutkii suurhankkeessa *Adaptation Actions for a Changing Arctic* (AACA) alueellisia sopeutumisen edellytyksiä (AMAP 2014; AMAP 2017a).

Arktinen neuvosto on omaksunut itselleen roolin paikallisyhteisöjen sopeutumiskyvyn tukijana, joka edistää ihmisten terveyttä ja suojelee alueen alkuperäiskulttuurien edellytyksiä. Alkuperäiskansojen kyky kiinnittää kansainvälinen huomio arktisen alueen ongelmiin on huomioitu aikaisessa vaiheessa Arktisessa neuvostossa. Alkuperäiskansojen valovoimainen viesti pysyvien orgaanisten yhdisteiden vastaisen sopimuksen neuvotteluissa oli Arktiselle neuvostolle opetus siitä, että alkuperäiskansanäkökulma herkistää kansainvälisen yhteisön arktisen alueen kohtaamille haasteille. (Ks. Downie & Fenge 2003.) Täysimittaisessa ACIA-raportissa (2005, 62; kursivointi lisätty; oma suomennos) asia todetaan seuraavasti: ”On myös tärkeää ottaa huomioon, miten alkuperäiset asukkaat havainnoivat ja kokevat tapahtumassa olevat muutokset. *Nämä näkökulmat yhdessä voivat auttaa globaalia yhteisöä ymmärtämään, mitä arktisen alueen muutoksessa on pelissä.*”

Alkuperäisväestön kokemusperäinen viesti ilmastonmuutoksen vaikutuksista tarjoaa lisäarvoa ACIA-raportille ja Arktisen neuvoston työlle (ACIA 2004, 92). Globaalilla tasolla tarkasteltuna ilmastonmuutos uhkaa jäädä vain puheeksi jään sulamisesta ja arvioiksi merenpinnan noususta. *Alueellinen* ilmastoraportti tuo aiheen lähemmäs yhteisöä ja yksilöä. Erityisesti alkuperäiskansanäkökulma korostaa ilmastonmuutoksen yksilö- ja yhteisötason merkitystä, käytännön tason huolia ja muutoksen nopeutta (ACIA 2004, 78–82; ks. myös Pralle 2009, 791). ACIA-raportti (2004, 80, 91, 93, 96, 108) mainitsee nimeltä yhteisöjen vanhimpia ja muita asukkaita, jotka kertovat omista kokemuksistaan. Alkuperäiskansojen monitasoisen ympäristön muutoksen takia kokemat haasteet esitetään arktisten alkuperäiskulttuurien kohtalonkysymyksenä (ACIA 2004, 94; Koivurova et al. 2008, 3; Paci et al. 2004, 1). Näin ilmastonmuutoksen aiheuttama hämmennys ja inhimillinen kärsimys, jotka tulevat esille jo yhden sukupolven elinaikana, muuttuvat konkreettisiksi. Kuvaus on lähellä kokemusasiantuntijuuden ydintä, vaikka kokemusasiantuntijuuden käsite ei ole vakiintunut käyttöön arktisessa kontekstissa.

Arktinen neuvosto edistää ainutkertaisella tavalla erilaisia tiedontuotannon tapoja yhdistäen erilaisten toimijoiden ja intressiryhmien näkökulmia tieteellisiksi arviointiraporteiksi. Alkuperäiskansojen tunnistaminen aktiivisina tiedon tuottajina tuli mahdolliseksi Arktisen neuvoston alueellisen/paikallisen lähestymistavan ansiosta. Alkuperäiskansojen edustajien aktiivisuus arktisissa ilmastokysymyksistä johti siihen, että perinteinen tieto<sup>11</sup> otettiin ACIA-raportissa omaleimaiseksi ja lisäarvoa tuottavaksi tiedon tuotannon tavaksi tieteellisen tiedon rinnalle (ks. Ottawa Traditional Knowledge Principles). ACIA-ilmastoraportissa (2005, 62) korostetaan, että alkuperäinen tieto on arvokas tietovaranto kun halutaan ymmärtää arktista kokonaisuutta – ei vain pelkästään ympäristönmuutosta ja luontosuhdetta, vaan myös vaikutuksia ihmisiin, jotka elävät välittömässä suhteessa luonnon kiertokulun kanssa. Tromssan ministerikokouksessa todetaan arktisten alkuperäisasukkaiden omaavan erityisiä kykyjä, jotka auttavat ilmastonmuutokseen sopeutumisessa liittyen heidän tapaansa yhdistää tieteellisiin tuloksiin perinteistä tietämystään (Arctic Council 2009, 3). Alkuperäiskansojen perinteisen tiedon arvostus on entisestään korostunut ministerikokousten julistuksissa kokonaisvaltaisen

---

<sup>11</sup> Alkuperäiskansojen perinteisestä tiedosta on käytössä kirjallisuudessa lukuisia rinnakkaisia sanamuotoja kuten *traditional knowledge*, *traditional ecological knowledge* ja *local and traditional knowledge* (ACIA 2005, 64).

muutoksen voimakkuuden selvityksessä (Arctic Council 2002, 4; Arctic Council 2011, 3-4; ks. ACIA 2004).

Ilmastonmuutoksen vaikutusten tarkastelutason siirtyminen paikallistasolle mahdollisti kulttuuristen tekijöiden huomioimisen arktisessa ilmastopolitiikassa (Nilsson 2009b, 86; ks. myös Koivurova et al. 2017, 56). Arktisten alkuperäiskansojen näkökulma auttaa näkemään moninaisten ympäristörasitteiden kulttuuriset seuraukset, jotka pahimmillaan uhkaavat kokonaisten kulttuurien olemassaoloa (Nilsson 2009b, 86; ACIA 2004, 11, 94; Inuit Circumpolar Council Canada 2008; Watt-Cloutier 2003, 260; Fenge 2013, 20). Ilmastonmuutoksen sanotaan olevan ”todellinen ja merkittävä uhka pohjoisten alkuperäiskansojen olemassaololle” (Paci et al. 2004, 1; oma suomennos). Esimerkiksi inuiteille ominainen merijään reunalla viihtyvien merinisäkkäiden metsästämiseen perustuvan kulttuuri on vaarassa sammua jääolosuhteiden muuttuessa (ACIA 2004, 94; Fenge 2013, 20). Arktisen neuvoston pysyvät osallistujat korostavat ilmastonmuutoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia ja sopeutumistarvetta korostaen ilmastonmuutosta inhimillisen turvallisuuden kysymyksenä (ks. Koivurova et al. 2017, 56).

Arktisessa politiikassa inhimillisen turvallisuuden käsite auttaa hahmottamaan ilmastonmuutoksen merkityksen ”uhkien moninkertaistajana” (*threat multiplier*), kuten aiemmin todettu (Watts et al. 2017, 2; oma suomennos). Inhimilliseen turvallisuuteen sisältyy terveyteen, kulttuuriin ja ruokaan liittyvä turvallisuus (*health security, cultural security, food security*) (Malcolm 2014). Perinteisen ruokavalion, ympäristön tilan ja oman kulttuurin säilyttämisen välillä on kiinteä yhteys arktisella alueella. Inhimillisen turvallisuuden käsite kattaa ilmastonmuutoksen ja moninaisten muiden ympäristörasitteiden (*multiple environmental stressors*) yhteisvaikutukset, joista keskeisimpiä arktisella alueella ovat saasteet ja ekosysteemien fyysinen muutos (Nilsson 2009b, 86). Nopeasti etenevän ilmastonmuutoksen voimistamat moninaiset ympäristörasitteet ylittävät arktisten alkuperäiskansojen sopeutumiskyvyn rajat, mikä uhkaa alkuperäiskulttuurien olemassaoloa (ACIA 2004, 5):

Viimeaikaisen ilmastomuutoksen kasvava nopeus aiheuttaa uusia haasteita arktisen elämän resilienssille. Ilmastomuutoksen lisäksi monet muut ihmistoiminnasta johtuvat rasitteet vaikuttavat samanaikaisesti arktisen alueen elämään, sisältäen ilman ja veden saastumisen, ylikalastuksen, lisääntyvän ultraviolettisäteilyn otsonikadon seurauksena, elinalueiden muutoksen, luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvän saastumisen sekä kasvavan paineen maa-alueisiin ja luonnonvaroihin liittyen alueen kasvavaan väestömäärään. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus uhkaa ylittää joidenkin arktisten yhteisöjen ja ekosysteemien sopeutumiskyvyn.

Alkuperäiskansat ovat arktisella alueella ilmastomuutoksen vaikutusten eturintamassa. Alkuperäisväestön kannalta ilmastomuutoksen haitallisuutta lisää ensinnäkin se, että sen terveysvaikutukset jakautuvat epätasaisesti (Watts et al. 2007, 1; ks. myös ACIA 2004, 110). Toiseksi alkuperäiskansojen arvioidaan olevan erityisen alttiita ilmastomuutoksen vaikutuksille (ACIA 2004), ja kolmanneksi ilmastomuutoksen tunnistetaan voimistavan entisestään yhteiskunnallista ja taloudellista epätasa-arvoisuutta (Watts et al. 2017, 1, 3). ACIA-raportissa (2004, 110) todetaan, että jo ennestään haavoittuvaisessa asemassa olevat asukkaat etäisissä kylissä ja julkisen terveydenhuollon saavuttamattomissa ovat haavoittuvaisimpia ilmastomuutoksen vaikutuksille. ”Tuntuimmat ilmastomuutoksen vaikutukset esiintyvät pienissä yhteisöissä alueilla, joissa infrastruktuuri on riippuvainen ikiroudan vakaudesta ja joissa tarvitaan jäätä liikkumiseen, metsästykseseen ja rannikon suojelemiseen eroosiolta” (AMAP 2015b, 137; oma suomennos).

Arktinen neuvosto näyttää etsivän entistä käytännöllisempiä keinoja edistää alkuperäisasukkaiden elämänlaatua ja inhimillistä turvallisuutta perustavanlaatuisella tavalla. Päättäjät siirtävät mielellään huomion inhimillisen hyvinvoinnin edistämiseen pienin, mutta tavoitteenmukaisin keinoin. Terveystrendiin epäkohtiin puuttamalla Arktinen neuvosto saavuttaa konkreettisia hyötyjä, jotka lisäävät yhteisöjen kestävyttä ja ilmastomuutokseen sopeutumista. Ministerikokousten julistuksissa terveystrendi on edennyt yksilön saastealtistuksesta yhteisön hyvinvoinnin tarkasteluun. Fairbanksin julistuksesta (Arctic Council 2017b, 3; oma suomennos) ministerit ”tunnistavat terveiden arktisten yhteisöjen, kotien ja kansojen elintärkeän merkityksen ja Arktisen neuvoston inhimillisen ja sosiaalisen ulottuvuuden välttämättömän roolin Arktisen neuvoston työssä”. Arktisen neuvoston erityispiirre ihmisten terveyden, ruokaturvallisuuden ja ilmastomuutoksen kannalta on korostaa puhtaan veden ja viemärijärjestelmän merkitystä ikiroudan sulattamassa maassa. Tämä on esimerkki tieteen ja politiikan vuorovaikutuksesta. (ACIA 2004, 16, 110–111; ks. myös Arctic Council 2015b, 6; Arctic Council 2017, 3; AMAP 2017b, 14; AMAP 2015b).



Inhimilliseen turvallisuuteen sisältyy ruokaturvallisuus ja kulttuurien säilymisen edellytykset (ks. SDWG 2017, 22). Alkuperäiskansat kärsivät suhteellisesti keskivertoa enemmän ruokaan ja ilmastonmuutokseen liittyvistä terveysongelmista, koska he suosivat kulttuurilleen ominaisia, saasteille altistuneita saaliseläimiä (Weiler et al. 2015, 1080; ks. myös ACIA 2004, 110). Ruokaturvallisuus ja terveystieteiden näkökulma liittyvät arktisessa kontekstissa kiinteästi toisiinsa, koska suurin osa toksikologisesta altistuksesta saadaan ruoan kautta (AMAP 2009a, 37). Alkuperäiskansojen edustajat suosivat ruokaturvallisuuden näkökulmaa, koska se tavoittaa heidän kannaltaan keskeiset haasteet: saasteiden ruokavalioon aiheuttamat terveysriskit ja terveyden sosiaalisesti tuotetun epätasapuolisuuden (*health equity*) (Braveman et al. 2011, 150; Weiler et al. 2015, 1078, 1079; ks. esim. AMAP 2002, iv, 5). Ruokaturvallisuus tarkoittaa toteutuessaan tilaa, jossa ”kaikilla ihmisillä kaikkina aikoina on fyysinen, sosiaalinen ja taloudellinen pääsy riittävään, turvalliseen ja ravitsevaan ruokaan, joka täyttää heidän ravitsemukselliset tarpeensa ja ruokamieltymyksensä ja takaa aktiivisen ja terveellisen elämän” (FAO 2009, 1; SDWG 2017, 15; oma suomennos). Arktisen politiikan ja alkuperäiskansanäkökulman kannalta on merkittävää, että sekä ilmastonmuutoksella että alkuperäiskansa-statuksella on yhteys ruokaan liittyvään terveydelliseen epätasa-arvoon, jolla on haitallisia vaikutuksia ruokasuvereniteettiin (Weiler et al. 2015, 1078, 1083 erityismaininta inuiteista; ks. myös ACIA 2004, 110).

Ruokasuvereniteetilla tarkoitetaan muun muassa alkuperäisväestön itsemääräämisoikeutta suhteessa terveelliseen ja kulttuurin mukaiseen ruoantuotantoon, keräilyyn ja kuluttamiseen sekä suhteesta maahan (ts. viljelyalueeseen, kalastusvesiin ja metsästysmaihin) (Weiler et al. 2015, 1080; ks. myös WFFS 2001). Ilmastonmuutos vaarantaa alkuperäisväestön mahdollisuudet pitäytyä perinteisessä ruokavaliossaan, koska perinteiselle ruokakulttuurille välttämättömiä elementtejä ei ole jäljellä (Paci et al. 2004, 1). Ilmastonmuutos voi käytännössä erottaa arktiset alkuperäiskansat perinteisistä elämäntavoistaan, koska turvallinen liikkuminen metsästys- ja kalastusmaille on käytännössä kulttuurin säilymisen ehto. Ilmastonmuutos vaikuttaa sekä saalislajien vaellusreitteihin, jääteiden petollisuuteen ja liikkumismahdollisuuksiin että porotalouden mahdollisuuksiin. (ACIA 2004, 16, 94–96, 106, 108–109; Inuit Circumpolar Council Canada 2008.) Muutoksen merkitystä ei voi aliarvioida alkuperäisväestön kannalta. Perinteiseen ruokavalioon liittyvillä käytännöillä, kuten ruoan jakamisella, on lisäksi merkittävä vaikutus kulttuurin jatkumiselle ja henkiselle hyvinvoinnille (Weiler et al. 2015, 1086; SDWG 2017, 14).

Eksplisiittisiä mainintoja ruoasta löytyy AEPS:n ja Arktisen neuvoston ministerikokousten julistuksista varsin vähän. Ruoan ja ilmastomuutoksen välinen yhteys nousee varsin myöhään esille ministerikokousten julistuksissa suhteessa ACIA-raportin julkistamiseen (vrt. Arctic Council 2015b; Arctic Council 2017b). Tästä voidaan vetää johtopäätös, että ruokanäkökulma ei nouse vallitsevaksi teemaksi ministerikokousten julistuksissa, vaan sitä pitävät yllä ennen kaikkea alkuperäiskansojen edustajat (ks. esim. Inuit Circumpolar Council Canada 2012). Ruokateema tarjoaa vaihtoehtoisen, ruohonjuuritason kokemuksiä painottavan lähtökohdan ilmastomuutoksen inhimillisten ja alueellisten vaikutusten arviointiin (ks. SDWG 2017). Ilmastomuutoksen ja ruoan välille rakentuu ministerikokousten julistuksissa suhde, jossa ruoka on perinteisen kulttuurin ja elinkeinojen kannattelija. Arktinen neuvosto korostaa ministerikokousten julistuksissa, ettei modernien elinkeinojen kehittäminen saa tapahtua alkuperäiskulttuurien ja perinteisten elinkeinojen kustannuksella (Arctic Council 2004, 1; Arctic Council 2006, 4). Viimeisimmissä ministerikokousten julistuksissa ministerit tunnustavat aiempaa näkyvämmiin alkuperäiskansojen perinteisen elämäntavan kokonaisvaltainen merkityksen niin taloudellisessa, kulttuurisessa kuin terveydellisessäkin mielessä (Arctic Council 2015b, 6). Tämä korostaa ruokaturvallisuuden, kulttuurin säilymisen ja kestävä kehityksen tiivistä yhteyttä Arktisen neuvoston agendalla (ks. Arctic Council 2015b, 6–7; Arctic Council 2017b, 3).

ACIA-raportin myötä Arktisen neuvoston julistuksiin nousi uusi kehystys erityisistä arktisista haasteista ja mahdollisuuksista, jotka liittyvät ilmastomuutoksen koettuihin ja ennakoituihin vaikutuksiin (ks. esim. Arctic Council 2006, 1). SAO-virkamieskunta tunnistaa ilmastomuutoksen vaikutusten merkitsevän riskien ohella myös mahdollisuuksia. Tulevista kehityskuluista mainitaan merenkulun ja luonnonvarojen hyödyntämisen mahdollisuudet, joiden osalta keskeistä on hyvä, ympäristön näkökulmasta kestävä hallinta, sosiaalisten vaikutusten huomioiminen ja mahdollisten riskien tunnistaminen. (ACIA Policy Document 2004, 5–6.) SAO-suositukset korostavat tieteen ja perinteisen tiedon tärkeyttä ilmastomuutokseen vastaamisessa. Suositukset ennakoivat myös ACIA:n jatkoraporttien painopisteen siirtyvän lumi- ja jääpeitteen tutkimiseen, joilla nähdään olevan globaalia merkitystä. (ACIA Policy Document 2004, 6; ks. myös AMAP 2011b; AMAP 2017b.) Nämä painopisteet tulevat nousemaan voimakkaasti esille ilmastomuutosmallin neljännessä vaiheessa.

### 6.3.4 Neljäs vaihe: Arktinen neuvosto varautuu toimintaympäristön muutokseen

ACIA-raportista liikkeelle lähtenyt prosessi muutti lyhyessä ajassa Arktisen neuvoston käsityksen alueen tulevaisuudesta (Koivurova & Graczyk 2014; AMAP 2017b). Yksi dramaattisimmista tuloksista liittyy projektiioon, jonka mukaan Pohjoinen jäämeri muuttuu kesäisin lähes jäättömäksi kuluvan vuosisadan loppuun mennessä (ACIA 2004, 13)<sup>12</sup>. Neljännessä vaiheessa ministerikokousten julistuksissa korostuu tarve kehittää Arktisen neuvoston asemaa alueen ensisijaisena korkean tason foorumina. Institutionaalisen itsevahvistuspyrkimyksen näkyvin saavutus on pysyvän sihteeristön perustaminen Tromssaan, joka on ollut toiminnassa vuodesta 2013 alkaen. Ensisijaisena alueellisena korkean tason foorumina Arktisen neuvoston oli otettava haltuun tärkein yksittäinen aluetta uhkaava ympäristöongelma niin ekologisessa kuin yhteiskunnallisessakin mielessä (ks. Koivurova et al. 2017, 8). Ilmastonmuutosmallin neljäs vaihe kuvaa ilmastonmuutoksen integroimista Arktisen neuvoston agendalle ja neuvoston varautumista toimintaympäristön muutokseen.

Arktinen neuvosto on ottanut käyttöön oikeudellisesti sitovien sopimusten konseptin. Ensimmäinen Arktisen neuvoston suojissa neuvoteltu oikeudellisesti sitova sopimus on Arktisen alueen pelastussopimus (SAR) (Arctic Council 2011a). SAR-sopimus huomioi arktiset tarpeet unohtamatta turvallisten puitteiden takaamista merenkululle ja turismille. Sopimus edistää arktisten valtioiden yhteistyötä onnettomuustilanteissa ja niiden hallinnassa. (Koivurova et al. 2017, 46–47.) Arktisen alueen öljyntorjuntasopimus (MOSPA) (Arctic Council 2013a) puolestaan keskittyy meriympäristön suojelemiseen öljypäästöiltä ja lisää käytännön kykyä reagoida öljyvahinkoihin. Molemmat sopimukset liittyvät suoraan merenkulun turvallisuuden ja ympäristönäkökulmat huomioivan hallinnan edistämiseen sekä meriympäristön saastumisriskin vähentämiseen. Öljyonnettomuuksien ehkäiseminen tukee Arktisen neuvoston alkuperäistä tulokulmaa, koska meriliikenteen sekä öljyntuotannon ja -kuljetuksen vahinkoihin varautuminen liittyy kiinteästi arktisen ympäristön suojeluun. Öljyvuoto on pahin moderneihin elinkeinoihin liittyvä ympäristöuhka jäisissä olosuhteissa (PAME: AMSA; ks. myös Koivurova et al. 2017, 47).

Nelivaihemallin viimeisin vaihe osoittaa, että ilmastonmuutoksen vakavuuden ja laajojen kerrannaisvaikutusten sisäistäminen on muokannut Arktisen neuvoston prioriteetteja (Koivurova et al. 2017, 53; Fenge 2013). Ilmastonmuutoksen sisällyttäminen Arktisen

---

<sup>12</sup> ACIA-raportin jälkeen projektiot jääpeitteen sulamisesta ovat kiihtyneet entisestään (AMAP 2017b).

neuvoston agendalle on johtanut sen asialistan laajentumiseen. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että taloudellisten toimintojen arviointi on nostettu Arktisen neuvoston agendalle täydentämään kestävä kehityksen viitekehystä (ks. esim. Arctic Council 2009, 2). Ilmastonmuutoksen seurauksena arktisen toimintaympäristön oletetaan muuttuvan monilta osin taloudelliselle toiminnalle aiempaa suotuisammaksi, koska merenkulun ja luonnonvarojen hyödyntämismahdollisuudet oletettavasti paranevat vähenevän jääpeitteen myötä (ACIA 2004, 11, 17). Ministerikokousten julistuksissa toistuu maininta uusista haasteista ja mahdollisuuksista (ks. esim. Arctic Council 2009, 2; Arctic Council 2011, 1). Ilmastonmuutoksen vaikutuksiin liittyy tosin edelleen epävarmuutta siitä, miten ne vaikuttavat eri elinkeinojen tulevaisuuteen (ACIA 2004, 17).

ACIA-raportin myötä ministereille syntyi tarve luoda kokonaiskuva sekä alueen dynamiikan muutoksesta että lisääntyvän ihmistoiminnan vaikutuksista alueen kehitykselle ja taloudelle (Arctic Council 2006, 6). Arktinen neuvosto otti nopeasti haltuun energiasektorin ja merenkulun tulevaisuudennäkymät, kun se käynnisti selvitystyön öljyn ja kaasun hyödyntämisestä (AMAP 2007) sekä arktisesta merenkulusta (AMSA 2009) (Arctic Council 2006, 5; Arctic Council 2009, 2, 6; Koivurova et al. 2017, 55). Tässä on nähtävissä, että Arktinen neuvosto suuntautuu aiempaa vahvemmin luonnonvarojen hyödyntämiseen ja siihen liittyviin ympäristökysymyksiin.

Seurantaraportit ovat vahvistaneet asteittain käsitystä arktisen ilmastonmuutoksen väistämättömyydestä ja sen vaikutusten dramaattisuudesta. ACIA-raportin jälkeen AMAP-työryhmä on tuottanut jatkoraportit, jotka keskittyvät lumi- ja jääpeitteessä tapahtuneisiin muutoksiin (AMAP 2011b; AMAP 2017b). ACIA-raportin jatkumoksi tarkoitettu ilmastoraportti *Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic* (SWIPA) (AMAP 2011b) julkaistiin Nuukin (II) ministerikokouksen ja viimeisin SWIPA-raportti (AMAP 2017b) Fairbanksin ministerikokouksen yhteydessä. Uusin SWIPA-raportti (emt.) ei niinkään tarjoa täysin uutta tietoa, vaan sen vaikuttavuus keskittyy ilmastonmuutoksen dramaattisista ja kauaskantoisista vaikutuksista saatuun lisääntyneeseen varmuuteen ja syventyneeseen ymmärrykseen.

Regiimateorian kannalta ilmastonmuutosmallin neljäs vaihe ilmentää kansainvälisten ympäristöregiimien kykyä lisätä hallitusten huolta ongelmista ja pohjustaa ilmapiiriä suotuisammaksi kansainvälisille ratkaisuille (ks. Levy, Keohane & Haas 1993, 424). Alueellinen korkean tason foorumi soveltuu toimimaan välittäjänä alueellisen ja kansainvälisen

foorumin välillä. Kansainväliset foorumit toimivat myös kaikupohjana regiimien normatiivisten viestien välittämiseksi, jotka kirjataan ministerikokousten julistuksiin ja neuvoston projektien suosituksiin.

### ***Turvallinen merenkulku tukee ympäristötavoitteita***

Turvallinen ja ympäristövaikutukset huomioon ottava merenkulku on Arktiselle neuvostolle keskeinen väylä lähestyä alueen kokonaisvaltaista muutosta. Merenkulun turvallisuus ja meriympäristön suojeleminen öljyonnettomuuksilta ovat arktisen yhteistyön pitkäaikaisia teemoja, jotka näkyvät myös työryhmien painopisteissä. *Protection of the Arctic Marine Environment* (PAME-työryhmä) on erikoistunut edistämään arktisen meriympäristön suojelua. *Emergency Prevention, Preparedness and Response* (EPPR) keskittyy puolestaan kokoamaan tietoa öljystä ja muista haitallisista aineista arktisissa vesissä. Kaiken kaikkiaan Arktisen neuvoston painopisteen siirtyminen aiempaa voimakkaammin merenkulkuun ja meriympäristön turvallisuuteen on yksi varhaisimmista signaaleista siitä, että Arktinen neuvosto ottaa ilmastonmuutoksen ennakkoarviot tosissaan.

Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät etenkin merijään vähentymisenä, joka helpottanee pääsyä arktiselle merialueelle ja pidentää merkittävästi purjehduskautta (ACIA 2004, 82–85). ACIA-raportin ja *Arctic Marine Strategic Plan*'in (AMSP 2004) julkaiseminen yhtä aikaa osoittaa ilmastonmuutoksen ja merenkulun parantuneiden edellytysten ketjuttamisen Arktisen neuvoston agendalla. *Arctic Marine Strategic Plan* (2004) osoittaa kirjaimellisesti, että Arktinen neuvosto sisäistää ilmastonmuutoksen ja lisääntyvän taloudellisen toiminnan, mukaan lukien laajamittaisen energian tuotannon, olevan keskeisimpiä arktisen alueen dramaattisen muutoksen edistäjiä. Arktinen neuvosto yhdistää merenkulun ja luonnonvarojen hyödyntämisen riskit tuttuun kehystykseen, eli ihmistoiminnan lisääntymiseen ja ympäristön pilaantumiseen saasteiden tai onnettomuuksien myötä (ks. Arctic Council 2009, 4).

Arktinen neuvosto omaksui pian ACIA-raportin julkaisemisen jälkeen roolin turvallisen merenkulun edistäjänä. Merenkulkuun liittyvien strategisten dokumenttien tuottaminen on osoittautunut arktiseksi runsaudensarveksi (esim. AMSP 2004, PAME 2009, PAME 2013; AMSA 2009). Se kuvaa merenkulun ja luonnonvarojen keskeisyyttä Arktisen neuvoston toiminnassa. Kehittämällä arktisen merenkulun standardeja neuvosto toivottaa tervetulleeksi

merenkulun taloudelliset ja yhteiskunnalliset hyödyt, mutta samalla suitcase ympäristön pilaantumisen ja onnettomuuksien riskiä. Regiiminä Arktinen neuvosto kehittää yhteistoiminnan periaatteita, asettaa standardeja ja levittää parhaita käytäntöjä. Esitelläkseen Arktisen neuvoston osaamista PAME (2013) tuotti *Arctic Ocean Review* (AOR)-raportin, jossa se esittelee neuvoston osaamista merellisten luonnonvarojen hyvän hallinnan edistäjänä ja käy läpi erilaisten käytäntöjen sopivuutta Jäämeren kestävästä käytön näkökulmasta.

Globalisoituneella arktisella alueella (ks. Finger & Heininen 2018) intressit toisinaan risteävät, kun modernit arktiset mahdollisuudet yritetään sovittaa yhteen perinteisten elinkeinojen ja alkuperäiskansojen kulttuurien kanssa. Tarvittaessa pysyvien osallistujien taustajärjestöt tuovat esiin omat valtioista poikkeavat intressinsä, vaikka kyse olisi keskeisistä Arktisen neuvoston hankkeista kuten *Arctic Marine Shipping Assessmentista* (AMSA 2009). Inuittijärjestön pamfletti *Sea Ice is Our Highway* (Inuit Circumpolar Council Canada 2008, 26) herättelee Arktista neuvostoa huomioimaan ilmastonmuutoksen myötä lisääntyvän ihmistoiminnan vaikutukset:

Asia jota haluaisimme painottaa näillä näkemyksillä eri inuittiyhteisöistä on, että ympäristö on elintärkeä koko meidän elämäntalvallemme inuitteina. Jos jotakin sattuisi meidän haavoittuvaiselle arktiselle ekosysteemillemme, meidän elämäntapamme katoaisi ja me kansana olisimme menetetty. Siksi kaikki toiminta arktisella alueella, olkoon kyse luonnonvarojen tuotannosta, turismista tai sotilaallisesta toiminnasta, tulee toteuttaa noudattaen inuittien määritelmää kestävydestä – sen täytyy tukea inuittien elämäntavan jatkuvuutta tuhansia vuosia eteenpäin.

Arktinen merenkulku on ollut näkyvästi esillä viimeisimmissä ministerikokouksissa. Fairbanksissa ministerit ottivat vastaan arktisten valtioiden myötävaikutuksella Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (IMO) neuvotellun Polaarikoodin, joka säätelee erityisiä turvallisuus- ja ympäristömääräyksiä napa-alueilla purjehtiville aluksille (Arctic Council 2017b, 2). *Arctic Marine Strategic Plan 2015–2025* (PAME 2015) ja Iqaluitin (II) ministerikokouksessa perustettu määräaikainen merellisen yhteistyön ryhmä (*Task Force on Arctic Marine Cooperation, TFAMC*) vahvistivat entisestään Arktisen neuvoston merellistä elementtiä (Arctic Council 2015b, 11; Arctic Council 2017b, 3).

### *Luonnonvarojen kestävä käyttö*

Arktisessa yhteistyössä vallitsee sisään rakennettu yhteisymmärrys siitä, että luonnonvarojen hyvä hallinta ja ympäristönsuojelu palvelevat laajempia kestävä kehityksen ja hyvinvoinnin tavoitteita (ks. AEPS 1993, 1; Arctic Council 1998, 2). Arktisen ympäristöyhteistyön premissi on, että runsaita luonnonvaroja tulee hyödyntää kestävä taloudellisen kasvun tukemiseen, eikä toiminnalla saa olla ekologisesti tai kulttuurisesti tuhoisia vaikutuksia (AEPS 1991, 6–7). Positiivinen suhtautuminen luonnonvarojen hyödyntämiseen ympäristönäkökulmat huomioiden on sittemmin jalostunut Arktisessa neuvostossa vallitsevaksi *integrated ecosystem-based management* -viitekehikseksi, joka ylläpitää talouden ja ekosysteemien tasapainoa. Taloudellisen kehityksen ja perinteisen elämäntavan näkeminen nollasummapelinä olisi haitallista, koska modernin talouden kehittäminen tukee kokonaisvaltaisesti alueen elämänlaatua (PAME 2013, 27).

Nuukin (I) julistuksessa ministerit katsoivat aiheelliseksi kirjata ylös valtioiden suvereenin oikeuden hyödyntää omia luonnonvarojaan ympäristö- ja kehityspolitiikkansa mukaisesti (AEPS 1993, 2). Arktisten valtioiden talous nojaa etenkin pohjoisilla alueilla vahvasti luonnonvaroihin (öljy, kaasu, mineraalit, kalastus, poronhoito, merinisäkkäät). Sen lisäksi kasvava turismi ja valtionhallinto sisältäen sotilastehtävät muodostavat arktisten talouksien selkärangan (ACIA 2004, 7). Luonnonvarojen hyödyntämisen periaate on niin vahva, että se mainitaan jopa Inuvikin ministerikokouksessa perustetun uuden työryhmän alkuperäisessä nimessä *Working Group on Sustainable Development and Utilization* (SDU) (AEPS 1996, 3).

Salekhardin ministerikokouksessa yhteistyö keskittyy aiempaa enemmän energiakysymyksiin, joten tässä on nähtävissä ajallinen yhteys ilmastonmuutoksen vaikutusten ennakoimiseen. Ilmastonmuutos, teknologian kehittyminen ja luonnonvarojen hyödyntäminen sidotaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Tässä yhteydessä ministerit nimeävät turvallisen ja ympäristöarvot huomioivan meriliikenteen ja merenalaisten putkilinjojen kehittämisen kärkiteemoiksi (*priority issue*). (Arctic Council 2006, 4, 7.) Seuraavan ministerikokouksen yhteydessä Tromssassa ministerit mainitsevat ensimmäistä kertaa merellisen pääsyn helpottumisen ja uudet (ilmastonmuutokseen liittyvät) mahdollisuudet ja haasteet (Arctic Council 2009). Öljy- ja kaasuarviossa (AMAP 2007, 2) mainitaan eksplisiittisesti, että motivaatio kyseisen raportin tuottamiseen on lisääntynyt energian tarve, kasvanut kiinnostus ja ilmastonmuutoksen myötä helpottunut pääsy käsiksi arktisiin luonnonvaroihin. AMAP tuo esille, että energiateollisuuteen liittyy arktisen yhteistyön alkuperäisten tavoitteiden kannalta merkittäviä ristiriitoja:

Öljyn ja kaasun tuotannon tärkeys arktiselle taloudelle tarkoittaa sitä, että (huomioimatta ilmastonmuutoksen aiheuttamaa poikkeusta) tämä toiminta aiheuttaa merkittävimmät haasteet luonnonvarojen kehittämisen, sosiokulttuuristen vaikutusten ja ympäristönsuojelun välille arktisella alueella seuraavien vuosikymmenten aikana. (AMAP 2007, v; oma suomennos.)

Arktisessa kontekstissa energiakysymykseen eivät liity pelkästään päästövähennykset, vaan laajempi kysymys arktisten luonnonvarojen laajamittaisesta hyödyntämisestä. Energianäkökulma on Arktiselle neuvostolle kaksiteräinen miekka: kestävän kehityksen kannalta arktisella alueella on runsaasti hyödynnettäviä hiilivetyvarantoja, jotka lisääisivät alueen elinvoimaisuutta (ks. USGS 2008). Toisaalta fossiilisten polttoaineiden tuottaminen ja hyödyntäminen pitää yllä kasvihuonekaasujen lisääntymisen ja ilmastonmuutoksen etenemisen noidankehää. Ilmastonmuutoksen ja energiantuotantoon liittyy siten arktinen paradoksi: ilmaston lämpeneminen parantaa energiateollisuuden näkymiä helpottaen pääsyä hiilivetyvarantoihin, mutta toisaalta hiilivetyjen hyödyntäminen lisää ennestään hiilidioksidipitoisuutta ja pahentaa ilmastonmuutosta. (Palosaari 2018, 144.)

Arktinen neuvosto sivuuttaa fossiilisen energian suosimiseen liittyvän moraalisen kysymyksen kehystämällä luonnonvarojen laajamittaisen hyödyntämisen kestävän kehityksen kysymykseksi. Fossiilisten energiavarojen laajamittainen hyödyntäminen on Arktiselle neuvostolle ensisijaisesti kehityskysymys, strategia jolla tuotetaan alueelle hyvinvointia ja toimeentulon edellytyksiä. Laajamittaisille energiavarojen hyödyntämiselle haetaan oikeutusta keskittymällä luonnonvarojen vastuulliseen hallintaan, johon luetaan kuuluvaksi onnettomuuksien ehkäiseminen, ympäristönsuojelu ja paikallisyhteisöjen kestävän kehityksen edellytykset (Arctic Council 2002, 4).

Arktisesta keskustelusta puuttuu näkökulma, jossa ministerit ottaisivat kantaa arktisen alueen valtioiden rooliin fossiilisen energian tuottajana ja päästöjen aiheuttajana. Poikkeuksen tähän tekee Kiirunan julistus, jossa ministerit ”tunnustavat, että arktiset valtiot yhdessä muiden suurten saastuttajien kanssa vaikuttavat merkittävästi globaaleihin kasvihuonekaasupäästöihin” (Arctic Council 2013, 3). Päästövähennyspyrkimys on neuvostolle herkkä kysymys, sillä osa arktisista valtioista on öljyn- ja kaasun tuottajia. Esimerkiksi *Arctic Oil and Gas* -arviointiraportista (AMAP 2007, 2) on eksplisiittisesti rajattu ulos arktisten fossiilisten polttoaineiden vaikutus ilmastonmuutokseen. Maininta fossiilisten energiamuotojen haittavaikutuksista löytyy myös viimeisimmästä seurantaraportista (AMAP 2017b, 16;



kursivointi lisätty): ”Ilmastonmuutos saattaa edistää pääsyä öljyyn, mineraaleihin ja muihin luonnonvaroihin, joskin markkinavoimilla lienee suurempi rooli kuin ilmastonmuutoksella näiden teollisuudenalojen toimintaan arktisella alueella. *Öljyn ja kaasun tuotanto johtaa kasvihuonekaasupäästöjen lisääntymiseen voimistaen edellä kuvattuja vaikutuksia*”.

Lyhytikäiset ilmastoon vaikuttavat yhdisteet ovat tuore esimerkki siitä, että AMAP on nostanut uuden aiheen Arktisen neuvoston asialistalle liittyen ilmastonmuutokseen ja saastumiseen (AMAP 2015). Arktinen neuvosto on löytänyt lyhytikäisistä ilmastoon vaikuttavista yhdisteistä itselleen täsmäaseen. Se on tunnistanut nopeavaikutteisten ilmastonmuutoksen torjumiskeinojen olevan itselleen sopiva tapa osallistua päästötalkoisiin. SLCF-yhdisteiden suitsimisen etu on siinä, että niiden vähentäminen tehoaa nopeammin kuin hiilidioksidivähennykset. Sillä tavoin voitetaan aikaa ilmastonmuutokseen varautumiseen (ks. Koivurova et al. 2017, 8). Lisäksi lyhytvaikutteisten ilmastoyhdisteiden hillitsemisen kautta saavutetaan moninkertaisia hyötyjä. Ilmastonmuutoksen kannalta mustan hiilen (noen) vähentäminen auttaa suoraan ylläpitämään valkoisen lumi- ja jääpeitteen heijastavia ominaisuuksia. SLCF-yhdisteet ovat myös Arktisessa neuvostossa eräänlainen paluu juurille: ne ovat tehneet saastumisesta uudella tavalla ajankohtaisen kysymyksen, jolla on merkitystä myös ihmisten terveyden kannalta (ks. esim. Arctic Council 2015b, 6; Arctic Council 2017b, 3-4).

Ilmastoon vaikuttamisen lisäksi jotkut lyhytikäiset ilmastoon vaikuttavat yhdisteet (SLCF) vaikuttavat ilman laatuun, jolla on haitallisia vaikutuksia kansanterveyteen, maatalouteen ja ekosysteemeihin. Lyhytikäisten ilmastoon vaikuttavien yhdisteiden lähteet toimivat usein samalla muiden päästöjen lähteenä, joilla on omia vaikutuksia ilmanlaatuun ja terveyteen. Terveys- ja ekosysteemivaikutukset antavat merkittävän lisähyödyn SLCF-vähennyksiin. (AMAP 2015, 2.)

## 6.4 Arktinen neuvosto ilmastovaikuttajana

Ilmastonmuutos ja kaukokulkeutuvat saasteet osoittavat arktisen alueen keskeisen roolin osana laajoja globaaleita prosesseja. Tämä kehystys ilmestyi ministerikokousten julistuksiin välittömästi ACIA-hankkeen myötä (Arctic Council 2004, 2; Arctic Council 2009, 2). Arktisen neuvoston missio jakaa tietoa ja herättää kiinnostusta arktisia asioita kohtaan kumpuaa Ottawan julistuksesta (Arctic Council 1996, 3 kohta 1(d)). Neuvoston keskeinen tehtävä regiiminä on kehystää arktiselle alueelle tärkeitä aiheita kansainvälisille foorumeille soveltuviksi (Kankaanpää & Young 2012, 1). Neuvoston tavoitteena on varmistaa, että arktisen alueen asukkaiden kohtaamat huolet huomioidaan riittävästi kansainvälisillä areenoilla (ks. Arctic Council 2002, 2). Arktinen neuvosto painottaa ilmastonmuutosta globaaliongelmaksi, jonka paikallistason vaikutukset vaihtelevat (ACIA 2004, 112–121; ks. myös Nilsson 2007).

Arktinen neuvosto on valjastanut ilmastonmuutoksen vaikutukset dramaattiseksi viestiksi, joka lisää neuvoston kansainvälistä näkyvyyttä (Arctic Council 2006, 1). ACIA-raportin tulokset lisäsivät Arktisen neuvoston kiinnostavuutta kansainvälisillä foorumeilla, jota neuvosto käytti hyväksi arktisen alueen imagon rakentamisessa (Arctic Council 2004, 1, 4). ACIA-prosessin yksi näkyvimmistä vaikutuksista on se, että arktinen alue alettiin nähdä erityisenä alueena, jolla on globaalia merkitystä.

Arktisen neuvoston näkyvyyden kannalta erityisen merkittäväksi on osoittautunut SAO-suositus ACIA-raportin tulosten globaalista levittämisestä (*outreach*) (ACIA Policy Document 2004, 7). Arktisen näkyvyyden kehystys löytyy Reykjavikin julistuksessa (Arctic Council 2004, 1). Siinä ministerit painottavat jatkuvien viestintäpyrkimysten merkitystä ”tavoitteena välittää arktiselle alueelle tärkeitä asioita globaalille yhteisölle ja muille alueellisille toimijoille” (emt. 7; oma suomennos). Samalla ministerit osoittavat, että instituutioiden välinen vuorovaikutus ja yhteistyö ovat keskeisiä keinoja vastata sirkumpolaarisiin haasteisiin (Arctic Council 2004, 1). Arktinen neuvosto on osoittanut Inarin (2002, 1) ministerikokouksesta lähtien, että arktinen alue on globaalien ympäristövaikutusten herkkä indikaattori ja siten kiinnostava myös kansainvälisen yhteistyön kannalta. Kasvavan globaalien näkyvyyden myötä neuvoston piirissä syntyi tarve luoda yhtenäinen arktisen alueen ääni (Arctic Council 2002, 1).

Arktisen ympäristöyhteistyön premissi on, että ympäristöön vaikuttavien ilmiöiden hallinta vaatii laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä (AEPS 1991, 3). Arktisen neuvoston kansainvälinen ilmastovaikuttaminen keskittyy YK:n ilmastopuitesopimukseen (UNFCCC),

koska päästöneuvottelut kuuluvat sen alaan. Osapuolikonferenssin lausunnot ja oheistapahtumat antavat eri toimijoille mahdollisuuden saada julkisuutta omalle ilmastomuutostyölleen (ks. Hasanat 2012, 573–574). Arktinen neuvosto järjesti Bonnissa syksyllä 2017 ensimmäisen oheistapahtumansa *The Global Implications of a Rapidly-Changing Arctic*. Asiantuntijapaneeli keskittyi ilmastomuutoksen tieteelliseen näyttöön ja arktisen alueen sopeutumistarpeisiin. (North Star Group 2017; Arctic Council 2017a.)

Arktinen neuvosto käyttää osapuolikonferensseja nostaakseen valokeilaan ilmastomuutoksen inhimillisiä elementtejä ja profiloi itsensä arktisten haasteiden ja mahdollisuuksien johtajaksi (Arctic Council 2009, 1). Arktisen neuvoston ”johtava rooli” näkyy esimerkiksi 19. osapuolikonferenssiin valmistellussa kannanotossa (Arctic Council 2013c; oma suomennos). Siinä johtajuuden katsotaan koostuvan ennen kaikkea ilmastomuutoksen kulttuuristen ja yhteiskunnallisten vaikutusten korostamisesta (emt.; ks. myös Nilsson 2007, 178–180). Toisaalla johtajuudella (*leadership*) tarkoitetaan ilmastomuutostietoisuuden edistämistä ja konkreettisten sopeutumista edistävien toimenpiteiden tukemista, jotka auttavat vastaamaan arktisiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin (ks. Arctic Council 2013, 1; ACIA Policy Document 2004).

Arktinen neuvosto on synnyttänyt regiiminä vaikutusvaltaisia ajatusmalleja lähestyä ilmastomuutosta globaaliongelmana, jotka eivät keskity pelkästään hiilidioksidin päästövähennyksiin (ks. *generative task*, Young 1999). Ilmastomuutostietoisuuden edistäminen on keskeinen osa Arktisen neuvoston ilmastovaikuttamista. ACIA-raportin suurimpana ansiona pidetään sitä, että se vaikutti perustavanlaatuisesti päättäjien ymmärrykseen ilmastomuutoksesta vakavasti otettavana ongelmana (Hoel 2007, 127–128). Neuvosto on löytänyt itselleen soveltuvan *nichen* tieteelliseen näyttöön nojaavana mielipidevaikuttajana ja huomion kiinnittäjänä, eli eräänlaisena lähettiläänä tai viestinviejänä. Arktisen neuvoston vahvuus on viestiä ilmastomuutoksen yhteiskunnallisista ja ympäristövaikutuksista, joita ei ole saatavissa mistään muualta. Neuvoston kuvaillaan vakiinnuttaneen ”erityisen asemansa juuri tiedon[tuotannon] kautta” (Sinevaara-Niskanen 2015, 35; oma suomennos).

Tiedolla vaikuttamista käytetään diplomatian keinona, jolla pyritään luomaan dialogia aiheista, jotka ovat ihmisten hyvinvoinnin kannalta olennaisia (Berkman & Vylegzhanin 2013, 378). Arktinen neuvosto käyttää tiedediplomatiaa pehmeän vallankäytön ja mielipidevaikuttamisen keinona toimiessaan ilmastomuutostietoisuuden lähettiläänä (ks. lisää Binder 2016).

Pehmeällä vallalla tarkoitetaan kykyä saavuttaa haluttu lopputulos pikemminkin vetovoimalla kuin pakottamalla. Pehmeästä vallasta on kyse silloin, kun toimija saa muut vakuuttumaan kannastaan, myöntymään normeihin ja toimimaan halutulla tavalla. Pehmeä valta kumpuaa tietyn ajatusmallin vetovoimasta, tuotetun tiedon vaikuttavuudesta ja kyvystä vaikuttaa agendaan. (Keohane & Nye 2012, 216.) Tiedediplomatia näkyy etenkin Arktisen neuvoston julkaisemissa UNFCCC:n osapuolikokouksiin valmistelluissa kannanotoissa, joissa viitataan uusimpiin Arktisen neuvoston piirissä julkaistuihin tutkimustuloksiin (Arctic Council 2012; Arctic Council 2013c).

Tietoisuuden nostamisessa tähdätään sosiaalisen oppimisen edistämiseen, joka aikaa myöten vaikuttaa siihen, mitkä asiat koetaan tärkeiksi. Tärkeiksi mielletyt asiat saavat näkyvyyttä instituution agendalla. Tiedon vaikuttavuutta voi havainnoida sosiaalisen oppimisen kautta, kun valtioiden ja instituutioiden kannoissa tapahtuu edes hienovaraisia prioriteettien ja mielipideilmaston muutoksia. Analyysini perusteella Arktisen neuvoston kohdalla voisi puhua kognitiivisesta vallasta tai vaikuttamisesta, jolla tarkoitan vallitsevien ajatusmallien muuttamista tiedon ja oppimisen kautta.

Arktisen neuvoston rooli ilmastovaikuttajana saattaa tulevaisuudessa kasvaa, koska Yhdysvallat on ilmoittanut irtautuvansa Pariisin ilmastopimuksesta (YLE Uutiset 1.6.2017). Arktinen neuvosto on kyennyt pitämään ainakin toistaiseksi sekä Venäjän että Yhdysvallat vaikutuspiirissään muista poliittisista kiistoista huolimatta (esim. Ukrainan kriisi, ks. Byers 2017; Heininen 2018, 216). Neuvoston ilmastopoliittinen lisäarvo saattaa jatkossa syntyä siitä, että sen harjoittama tiedediplomatia tavoittaa myös skeptiset ilmastotoimijat, jotka eivät sitoudu varsinaisiin ilmastopimuksiin. Arktinen neuvosto voi korkean tason foorumina edistää laajan jäsen- ja tarkkailijakuntansa keskuudessa ilmastopositiivisia ajatusmalleja ja keskittyä käytännön tason tavoitesuuntautuneiden hyvien käytäntöjen edistämiseen.

## 7 Johtopäätökset

Kokonaiskuva arktisen alueen ympäristön tilasta ja ilmastonmuutoksen aiheuttamista haasteista on tarkentunut asteittain tiedon karttumisen myötä. Arktisen neuvoston ja sen edeltäjän arktisen ympäristönsuojelustrategian (*Arctic Environmental Protection Strategy*, AEPS) tutkimustyö loi pohjan nykyiselle käsitykselle arktisen alueen kokemasta muutoksesta ja sen kauaskantoisista vaikutuksista. Ilmastonmuutoksen vaikutusten esiin tuomisella on ollut huomattava merkitys arktisen alueen uuden dynamiikan hahmottumisessa (ACIA 2004).

Arktiset valtiot lähtivät rakentamaan keskinäistä luottamusta ja alueellista vakautta kylmän sodan lopussa ympäristökysymykset edellä. Kaukokulkeutuvista rajat ylittäneistä saasteista ja ympäristönsuojelusta alkanut yhteistyö on sittemmin laajentunut kestävän kehityksen kysymyksiin ja ilmastonmuutoksen vaikutusten viestimiseen. Arktisen neuvoston piirissä tuotettu tieto osoittaa arktisen alueen olevan herkkä ympäristöongelmien ja ilmaston lämpenemisen indikaattori. Arktisen ympäristöyhteistyön agendalle kuului selvittää ihmistoiminnasta aiheutuvia mahdollisia ympäristöhaittoja ja potentiaalisia syitä ympäristön muutokselle. Ilmastonmuutos vakiinnutti paikkansa arktisen yhteistyön agendalla ympäristön seurannan ja kasvaneen ilmastonmuutostietoisuuden seurauksena. Ilmaston lämpeneminen vaikuttaa muun muassa saasteiden kulkureitteihin ja ihmisten terveyteen, joten se on luonteva jatkumo aikaisemmalle ympäristöyhteistyölle.

Ilmastonmuutoksen mekanismi ja vaikutukset on pääpiirteissään tunnettu jo varhaisessa vaiheessa. Ilmastonmuutos tuotiin Arktisen neuvoston agendalle analyysini perusteella neljässä vaiheessa. Kehittämäni ilmastonmuutoksen nelivaihemallin ensimmäinen vaihe vastaa huomiosyklin ensimmäistä tasoa: ilmastonmuutos tiedostettiin jo arktisen ympäristöyhteistyön alkumetreillä, mutta sen katsottiin kuuluvan ensisijaisesti globaalille hallinnan tasolle. Toisessa vaiheessa ilmastonmuutos tunnistettiin arktisen alueen kannalta relevantiksi aiheeksi, ja sitä alettiin seurata alueellisesta näkökulmasta. Kolmannessa vaiheessa ilmastonmuutoksen dramaattiset vaikutukset levisivät suuren yleisön tietoisuuteen ensimmäisen alueellisen ilmastoarvion (*Arctic Climate Impact Assessment* 2005) ja siitä tuotetun synteesiraportin (ACIA 2004) myötä. Nelivaihemallin kolmas vaihe edustaa siten huomiosyklin toista tasoa. Neljännessä vaiheessa ilmastonmuutos integroitiin Arktisen neuvoston läpileikkaavaksi teemaksi, jolla on näkyviä vaikutuksia toiminnan painopisteisiin.

ACIA-prosessi vastasi Arktisen neuvoston tarpeeseen saada yhteiskunnallisesti merkittävää, tieteellisesti perusteltua ja poliittisen päätöksenteon kannalta relevanttia tietoa ilmastonmuutoksen seurauksista arktisella alueella. Yksi näkyvimmistä ACIA-prosessin seurauksista on se, että arktinen alue alettiin nähdä erityisenä alueena, jolla on globaalia merkitystä. ACIA-raportin ydinviesti on, että globaali ilmasto lämpiää nykyisin ennen näkemättömän nopeasti, ja että ilmastonmuutos koetaan erityisen selvästi arktisella alueella. Kaksi kertaa muuta maailmaa nopeammin lämpenevä arktinen alue alettiin nähdä globaalien ilmaston lämpenemisen ennakkovaroituksena. ACIA-raportin myötä selvisi, että arktisen alueen lähitulevaisuus tulee poikkeamaan nykyisestä: arktinen merialue tulee olemaan kesäisin sula jo meidän elinaikanamme. Ilmastonmuutoksen ennakoitujen vaikutukset koettiin Arktisen neuvoston piirissä niin merkittäviksi, että niistä tehtiin neuvoston agendan läpileikkaava teema.

Analyysini perusteella arktisen alueen dynamiikka kytkeytyy kaiken kaikkiaan tiiviisti luonnonympäristön tilaan. Asukkaiden hyvinvointi, elinkeinojen tulevaisuus ja kulttuurien monimuotoisuus nivoutuvat toisiinsa ja elinympäristön hyvinvointiin. Arktisen neuvoston prioriteettien muuttuminen ja ilmastonmuutoksen nostaminen agendalle liittyvät siis keskeisesti ympäristön seurantaan ja tarkentuneeseen käsitykseen ympäristön tilasta. Arktisen yhteistyön edetessä arktisen alueen ja muun maailman väliset keskinäisvaikutukset ovat tulleet entistä selvemmiä saasteiden kaukokulkeuman ja ilmastonmuutoksen seurannan myötä. Arktisen neuvoston tapa lähestyä ilmastonmuutosta sitoo yhteen sen alueelliset ja paikalliset vaikutukset unohtamatta ilmiön perimmiltään globaalia luonnetta ja kauaskantoisia vaikutuksia.

Arktisen alueen dynamiikan osalta nousee esille kysymys, kuinka pitkälti alue on ennallaan, ja mikä oikeastaan on muuttunut? Analyysini perusteella monet asiat, kuten esimerkiksi kaukokulkeutuvat saasteet, ilmastonmuutos ja ihmisten terveyden huomioiminen ovat säilyneet ennallaan, mutta teemojen keskinäinen painotus on vaihdellut ajan saatossa. Arktinen alue on edelleen uniikki ja hauras elin- ja toimintaympäristö. Saastuminen ja ihmistoiminnan aiheuttamat muutokset ovat keskeisiä uhkia alueen ympäristölle. Se mikä on tosiasiallisesti muuttunut, on arktisen ilmastonmuutoksen vaikutusten leviämisen myötä laajentunut globaali tietoisuus arktisen alueen kokemista haasteista ja mahdollisuuksista. Arktisella alueella avautuvat mahdollisuudet ovat puolestaan lisänneet kansainvälistä kiinnostusta aluetta kohtaan. Arktinen neuvosto on alueen ensisijaisena korkean tason foorumina ottanut haltuun tärkeimmän yksittäisen ympäristöongelman eli ilmastonmuutoksen niin ekologisessa kuin yhteiskunnallisessakin mielessä. Ymmärrys muuttuvista olosuhteista ja niiden takia muuttuvista haasteista alleviivaa Arktisen neuvoston tarvetta profiloitua hallitun muutoksen

johtamisessa. Kaiken kaikkiaan Arktinen neuvosto pyrkii edistämään alueen kestäväää hallintaa arktisia erityispiirteitä (herkkä luonto, jääolot ja alkuperäiskansat) kunnioittaen.

Analyysin perusteella Arktisen neuvoston rooli ilmastonmuutoksen lähettiläänä on kaksijakoinen: neuvoston ilmastovaikuttaminen keskittyy tietoisuuden levittämiseen, mutta kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen on ongelmallista. Tarkastellaan ensin Arktisen neuvoston työtä ilmastonmuutostietoisuuden lisääjänä. Jos lähettilään tärkeimpänä tehtävänä pidetään viestin välittämistä, on Arktinen neuvosto toiminut mallikkaasti. Se on tuottanut yli 20 vuoden aikana paljon vaikutusvaltaista tietoa arktisen alueen haasteista ja mahdollisuuksista. Ilmastonmuutos tunnistettiin alueellisesti ajankohtaiseksi ja kiinnostavaksi kysymykseksi juuri Arktisen neuvoston piirissä tuotetun tiedon kautta. Neuvosto on löytänyt itselleen soveltuvan *nichen* tieteelliseen näyttöön nojaavana mielipidevaikuttajana ja huomion kiinnittäjänä, eli eräänlaisena lähettiläänä tai viestinviejänä.

Ympäristöregiimin eli ympäristöhallinnan järjestelmän näkökulmasta Arktinen neuvosto kanavoi alkuperäiskansojen ja paikallisten asukkaiden huolen ilmastonmuutoksen kauaskantoisista vaikutuksista muun maailman tietoisuuteen (*climate advocacy*). Arktisen neuvoston lähtökohta on huoli arktisen alueen tarpeiden ja erityispiirteiden huomioimisen riittävydestä kansainvälisillä foorumeilla. Arktisen neuvoston ilmastovaikuttaminen perustuu pitkälti sen kykyyn vaikuttaa muiden toimijoiden käsityksiin sekä ympäristöongelmien vakavuudesta että niiden vaatimista toimenpiteistä. Neuvosto pyrkii luomaan yhteisiä kantoja tunnistettuihin ongelmiin, jossa tiedontuotannolla ja tietoisuuden levittämisellä on vahva asema.

Arktinen neuvosto keskittyy katalysoimaan yhteistä ymmärrystä ilmastonmuutoksesta aikamme suurimpana globaaliongelmana, jonka vaikutukset koetaan paikallisesti.. Alkuperäiskansojen edustajat eli pysyvät osallistujat ovat Arktisen neuvoston voimavara, jonka vahvuus on kyky vakuuttaa muut ympäristöongelmien vakavuudesta. Analyysini perusteella Arktisen neuvoston kohdalla voisi puhua kognitiivisesta vallasta tai vaikuttamisesta, jolla tarkoitan vallitsevien ajatusmallien muuttamista tiedon ja oppimisen kautta

Arktisen neuvoston saavutukset ilmastonmuutoksen hillitsemisen osalta ovat vaatimattomia, jos niitä verrataan ilmastotietoisuuden levittämiseen. Arktinen neuvosto ei ole luonut omia kasvihuonekaasupäästönormeja. Se ei ole edes johdonmukainen toive, kun huomioidaan Arktisen neuvoston *policy shaping* -luonne. Arktisen neuvoston ilmastopolitiikkaa arvioidessa tulee suhteuttaa odotukset neuvoston kokoonpanon ja konsensusnormin mukaan. Neuvosto on

vaitonainen jäsenvaltioiden ja tarkkailijavaltioiden osuudesta kasvihuonekaasujen tuottajina. Se ei esimerkiksi kykene käsittelemään arktista öljyn- ja kaasunporausta kasvihuonekaasupäästövähennysten näkökulmasta. Arktinen neuvosto on kuitenkin taitavasti löytänyt omiin puitteisiinsa soveltuvan tavan hidastaa ilmastonmuutosta. Lyhytvaikutteiset ilmastoon vaikuttavat yhdisteet (SLCF) ovat neuvoston täsmäase ilmastonmuutoksen vastaisessa taistelussa.

Arktinen neuvosto painottaa ilmastonmuutokseen sopeutumista ja moninaisten stressitekijöiden yhteisvaikutuksia. Neuvoston ilmastopolitiikan osalta jatkotutkimustarpeet kohdistuvat ensisijaisesti tuoreimpiin ilmastonmuutosaiheisiin raportteihin (AMAP 2011; AMAP 2017b). ACIA-prosessi tunnetaan ennestään kattavasti. Toinen mahdollinen tutkimussuunta käsittelee kansainvälisen ilmastohallinnan ja alueellisten regiimien välistä vuorovaikutusta. Miten normatiiviset väitteet ilmiöiden syistä, seurauksista ja vaadittavista toimenpiteistä siirtyvät globaalin ja alueellisen tason välillä? Mitkä mekanismit tukevat kansainvälisen ympäristöpolitiikan trendien, kuten aikanaan kestävän kehityksen, POP-yhdisteiden ja ilmastonmuutoksen, rantautumista alueellisen instituution agendalle? Miten nousevia trendejä tunnistetaan? Kolmas mahdollinen tutkimussuunta liittyy agenda-näkökulmaan ja siihen, mitkä tekijät voisivat pudottaa ilmastonmuutoksen pois asialistan huipulta, sillä agenda-näkökulman oletuksen mukaan politiikan asialista vaihtelee. Ilmastonmuutosta tuskin voidaan kuitenkaan sivuuttaa, koska se on viheliäinen ongelma. Neljäs mahdollinen tutkimussuunta menisi Arktisen neuvoston kannalta epämukavuusalueelle. Arktinen alue esitetään mielellään globaalin ilmastonmuutoksen ennakkovaroituksena. Mihin pitkälle meneviin toimenpiteisiin arktiset valtiot ovat itse valmiita, jotta ennakkovaroituksesta olisi maksimaalista hyötyä?



## 8 Liitteet

### Liite 1 Lyhenteet

|       |  |
|-------|--|
| AACA  | Adaptation Actions for a Changing Arctic, Arktisen neuvoston hanke   |
| ACAP  | Arctic Contaminants Action Program, toimintaohjelma saasteiden vähentämiseksi  |
| ACIA  | Arctic Climate Impact Assessment, Arktinen ilmastoraportti   |
| AEPS  | Arctic Environmental Protection Strategy, Arktinen ympäristönsuojelustrategia  |
| AMAP  | Arctic Monitoring and Assessment Programme, arktisen ympäristön seuranta- ja arviointiohjelma  |
| AMSA  | Arctic Marine Shipping Assessment, PAME-työryhmän raportti arktisesta meriliikenteestä ja sen tulevaisuudesta  |
| AMSP  | Arctic Marine Strategic Plan, viitekehys meri- ja rannikkoekosysteemien suojelemiseksi kestävän kehityksen mukaisesti  |
| AOR   | Arctic Ocean Review, raportti Jäämeren kestävästä käytöstä ja säilyttämisestä  |
| CAFF  | Conservation of Arctic Flora and Fauna, arktisen kasvillisuuden ja eläimistön suojeleluohjelma   |
| COP   | Conference of Parties, Yhdistyneiden kansakuntien ilmastopuitesopimuksen ylin päättävä elin eli sopimuspuolten konferenssi   |
| DDT   | Diklooridifenyylitrikloorietaani, hyönteismyrkky   |
| EPPR  | Emergency Prevention, Preparedness and Response, ympäristöonnettomuuksien torjunta arktisella alueella   |
| FAO   | Food and Agriculture Organization of the United Nations, Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö  |
| FP    | Focal Point, yhdyspiste; ACIA-raportin jatkotyöstämiseen   |
| IASC  | International Arctic Science Committee, Kansainvälinen arktinen tiedekomitea   |
| ICC   | Inuit Circumpolar Council, Inuittien sirkumpolaarinen komitea  |
| IMO   | International Maritime Organization, Kansainvälinen merenkulkujärjestö   |
| IPCC  | Intergovernmental Panel on Climate Change, Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli  |
| LRTAP | Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talousneuvoston (UN-ECE) yleissopimus |

|        |  |
|--------|--|
| MOSPA  | Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, arktinen öljyntorjuntasopimus  |
| PCB    | Polyklooratut bifenyylit, orgaaninen rasvaliukoinen yhdiste  |
| PAME   | Protection of the Arctic Marine Environment Working Group, arktisen meriympäristön suojeleohjelma  |
| POPs   | Persistent Organic Pollutants, pysyvät orgaaniset yhdisteet  |
| SAO    | Senior Arctic Official, virkamieskomitea   |
| SAR    | Arctic Search and Rescue Agreement, arktinen meri- ja lentopelastussopimus   |
| SDU    | Working Group on Sustainable Development and Utilization; alkuperäinen nimi  |
| SDWG   | Sustainable Development Working Group, kestävän kehityksen työryhmä  |
| SLCF   | Short-Lived Climate Forcers, lyhytikäiset ilmastoon vaikuttavat yhdisteet  |
| SWIPA  | Snow, Water, Ice, Permafrost in the Arctic; AMAP-työryhmän kokoama raportti keskittyy muutokseen kryosfäärissä eli maa- ja merialueilla jotka ovat ainakin osan vuodesta jään peitossa |
| TF     | Task Force, Arktisen neuvoston määräaikainen työryhmä  |
| TFAMC  | Task Force on Arctic Marine Cooperation  |
| TFICA  | Task Force on Improved Connectivity in the Arctic  |
| UNEP   | United Nations Environment Programme, Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelma  |
| UNFCCC | United Nations Framework Convention on Climate Change: Yhdistyneiden kansakuntien ilmastomuutosta koskeva puitesopimus eli YK:n ilmastopuitesopimus                                    |
| USGS   | US Geological Survey, Yhdysvaltain geologian tutkimuskeskus  |
| WFFS   | World Forum on Food Sovereignty  |
| YK     | Yhdistyneet kansakunnat  |

## **Liite 2 Arktisen neuvoston pysyvät osallistujat ja tarkkailijat**

### **Pysyvät osallistujat (6 kpl):**

Aleut International Association (AIA) – Aleuttien kansainvälinen järjestö<sup>13</sup>

Arctic Athabaskan Council (AAC) – Arktinen athabaskien neuvosto

Gwich'in Council International (GCI) – Gwitšinien kansainvälinen neuvosto

Inuit Circumpolar Council (ICC) – Inuittien sirkumpolaarinen komitea

Saami Council (SC) – Saamelaisneuvosto

Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON) – Venäjän pohjoisten alkuperäiskansojen yhdistys

### **Tarkkailijat**

**Valtiot (13 kpl):** Alankomaat, Espanja, Intia, Italia, Japani, Kiina, Korea, Puola, Ranska, Saksa, Singapore, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta

### **Hallitusten ja parlamenttien väliset organisaatiot (13 kpl):**

International Council for the Exploration of the Sea (ICES) – Kansainvälinen merentutkimusneuvosto

International Federation of Red Cross & Red Crescent Societies (IFRC) – Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto

International Union for the Conservation of Nature (IUCN) – Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto

Nordic Council of Ministers (NCM) – Pohjoismaiden ministerineuvosto

Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO) – Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö

North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO) – Pohjois-Atlantin merinisäkäskomissio

OSPAR Commission – Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojeluun keskittyvä OSPAR-komissio

---

<sup>13</sup> Suomenoksissa on käytetty Kotimaisten kielten keskuksen ohjeita arktisen alueen toimijoiden nimistä (Kotimaisten kielten keskus 2017 ja Kotimaisten kielten keskus 2018).

Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR) – Arktisen alueen parlamentaarikkokonferenssi

United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE) – Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talousneuvosto

United Nations Development Programme (UNDP) – Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma

United Nations Environment Programme (UNEP)– Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelma

World Meteorological Organization (WMO) – Maailman ilmatieteen järjestö

West Nordic Council (WNC) – Ei vakiintunutta suomennosta. Grönlannin, Färsaarten ja Islannin välinen yhteistyöfoorumi

### **Ei-hallitusten väliset organisaatiot (13 kpl)**

Advisory Committee on Protection of the Sea (ACOPS)

Arctic Institute of North America (AINA)

Association of World Reindeer Herders (AWRH)

Circumpolar Conservation Union (CCU)

International Arctic Science Committee (ASC)

International Arctic Social Sciences Association (IASSA)

International Union for Circumpolar Health (IUCH)

International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA)

National Geographic Society (NGS)

Northern Forum (NF)

Oceana

University of the Arctic (UArctic) – Arktinen yliopisto

World Wide Fund for Nature – Global Arctic Program (WWF) – Maailman luonnonsäätiö

### Liite 3 AEPS:n ja Arktisen neuvoston ministerikokoukset

#### AEPS

| <b>Paikka ja vuosi</b> | <b>Julistus</b>                                |
|------------------------|--|
|                        | <i>Declaration on the Protection of Arctic</i> |
| Rovaniemi 1991         | <i>Environment</i>                             |
| Nuuk 1993              | Nuukin (I) julistus                            |
| Inuvik 1996            | Inuvikin julistus                              |
| Alta 1997              | Altan julistus                                 |

#### Arktinen neuvosto

##### **Puheenjohtaja**

| <b>Paikka ja vuosi</b>   | <b>Julistus</b>  |
|--------------------------|--|
|                          | <i>Declaration on the Establishment of the Arctic Council; Joint Communiqué of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council (Ottawa)</i> |
|                          | julistus)  |
| Kanada 1996–1998         | Ottawa 1996  |
| Yhdysvallat 1998–2000    | Iqaluit 1998   |
| Suomi 2000–2002          | Barrow 2000  |
| Islanti 2002–2004        | Inari 2002   |
| Venäjä 2004–2006         | Reykjavik 2004   |
| Norja 2006–2009          | Salekhard 2006   |
| Tanska 2009–2011         | Tromssa 2009   |
| Ruotsi 2011–2013         | Nuuk 2011  |
| Kanada II 2013–2015      | Kiiruna 2013   |
| Yhdysvallat II 2015–2017 | Iqaluit 2015   |
| Suomi II 2017–2019       | Fairbanks 2017   |

## Liite 4 Ministerikokousten painopisteet

| Paikka ja vuosi       | Poimintoja pääkohdista   | Ilmastonmuutos  |
|-----------------------|--|---|
| <b>Rovaniemi 1991</b> | AEPS perustetaan; ympäristöyhteistyö institutionalisoidaan; painopiste kaukokulkeutuvissa saasteissa   | Ilmastonmuutos kuuluu globaalille tasolle; AEPS käytännössä rajasi ilmastonmuutoksen pois agendaltaan alkuvaiheessa   |
| <b>Nuuk 1993</b>      | Tuki kansainvälisen ympäristöhallinnan arvopohjalle (Rio); kestävä kehitys ja alkuperäiskansojen tärkeys   | AEPS kannustaa ratifioimaan YK:n ilmastopuitesopimuksen; AMAPia pyydetään seuraamaan alan kehitystä   |
| <b>Inuvik 1996</b>    | Arktisen neuvoston perustamisen valmisteleminen; vuorovaikutus kansainvälisen ympäristöhallinnan kanssa  | AEPS ilmaisee tukevansa YK:n ilmastopuitemuutosta   |
| <b>Alta 1997</b>      | Saatesanoja Arktiselle neuvostolle; radioaktiivisuus; tulevan toiminnan prioriteetteja mm. saasteiden kulkureitit, ilmastonmuutos ja moninaisten ympäristörasitteiden terveysvaikutukset; Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines; AMAP raportoi vakavasta saastumisriskistä; tulosten levittäminen kansainvälisesti              | AEPS kiinnostuu ilmastonmuutoksesta omalla agendallaan; tulevan toiminnan painopisteitä olivat mm. ilmastonmuutosten vaikutusten arviointi arktisissa ekosysteemeissä ja moninaisten ympäristörasitteiden vaikutukset terveydelle |
| <b>Ottawa 1996</b>    | Arktisen neuvoston perustamiskokous; alueen asukkaiden hyvinvointi; AMAP:lle mandaatti tuottaa raportti Arktisen ympäristön tilasta; kestävän kehityksen painopiste; sotilaalliset kysymykset rajataan pois; tiedon levittäminen ja kiinnostuksen herättäminen arktisia asioita kohtaan  | Tieteen ja tutkimuksen merkitys arktisen alueen ymmärtämisessä; alkuperäiskansojen perinteisen tiedon arvostus  |
| <b>Iqaluit 1998</b>   | Järjestäytyminen; inhimillinen aspekti; AMAPin ensimmäinen ympäristön tilaa arvioiva pitkä raportti valmistuu; tuki kansainväliselle ympäristöhallinnalle (POP, raskasmetallit ja LRTAP); öljyn- ja kaasuntuotannon ympäristöriskien hallinta; kansainvälisten merenkulkusäädösten riittävyden arviointi arktisissa olosuhteissa | CAFF aikoo arvioida AMAPin kanssa yhteistyössä ilmastonmuutoksen vaikutuksia  |

| Paikka ja vuosi       | Poimintoja pääkohdista   | Ilmastonmuutos  |
|-----------------------|--|---|
| <b>Barrow 2000</b>    | Kansainvälisen yhteistyön tärkeyttä painotetaan; Sustainable Development Framework Document hyväksytään; POP- ja elohopeaneuvottelut esillä  | Kiinnostus ilmastonmuutoksen seurauksia kohtaan; ACIA-hankkeen aloitus  |
| <b>Inari 2002</b>     | Arktinen alue on globaalien ympäristövaikutusten indikaattori; saastumispainotus saa rinnalleen ilmastonmuutoksen; AMAPin Arctic Pollution 2002 -raportin tulokset; arktinen alue huomioitu kansainvälisessä POP-sopimuksessa; ydinenergian riskit; uusien ja perinteisten elinkeinojen suhde  | ACIA-hankkeen alustavia tuloksia saatavilla; julistuksessa oma luku ilmastonmuutoksesta; arktinen alue on globaalin ilmastonmuutoksen ennakkovaroitus   |
| <b>Reykjavik 2004</b> | Arctic Human Development Report julkaistaan; AMAPille mandaatti tuottaa raportti öljyn ja kaasun tuotannon tulevaisuudesta; Arctic Marine Strategic Plan julkaistaan   | ACIA-synteesiraportti julkaistaan; julistuksessa oma luku ilmastonmuutoksesta; suositus huomioida ACIA-raportin tulokset neuvoston työssä (mm. tiedon levittäminen)   |
| <b>Salekhard 2006</b> | Tunnistetaan arktisen ympäristön merkitys globaalisti; arktisen alueen näkyvyys kasvussa; kansainvälinen polaarivuosi; ACAP-työryhmä perustetaan   | Julistuksessa oma luku ilmastonmuutoksesta; kaikki arktiset valtiot ovat mukana keskeisissä kansainvälisissä ilmastoregiimeissä   |
| <b>Tromssa 2009</b>   | Inhimillinen kehitys; energia ensimmäistä kertaa omana lukunaan; AMAP julkaisee Arctic Pollution 2009 -raportin; biodiversiteetti; arktisen alueen huolet esille kansainvälisissä sopimuksissa; institutionaalinen kehitys; AMSA hyväksytään; merijään vähentyminen helpottaa luonnonvarojen hyödyntämistä ja pääsyä merialueelle; uusia mahdollisuuksia ja haasteita taloudelliselle kehitykselle; kasvava kansainvälinen kiinnostus Arktista neuvostoa kohtaan; arktisen alueen lämpeneminen vaikuttaa myös muuhun maailmaan | Ilmastonmuutos ”ohittaa” saastumispainotuksen (joskin kaukokulkeutuvat saasteet, erityisesti ilmansaasteet, raskasmetallit ja POP-yhdisteet, ovat edelleen suuri huolenaihe); ihmistoiminnasta aiheutuva ilmastonmuutos nähdään yhtenä suurimmista arktista aluetta koskevista uhkista; ”mahdollisesti peruuttamattomat” ilmastonmuutoksen vaikutukset; lyhytikäiset ilmastoon vaikuttavat yhdisteet; ilmastonmuutos etenee laajemmin ja nopeammin kuin aiemmin ennakoitu |

| Paikka ja vuosi       | Poimintoja pääkohdista  | Ilmastonmuutos   |
|-----------------------|---|--|
| <b>Nuuk 2011</b>      | Päätös perustaa pysyvä sihteeristö; neuvoston puitteissa tuotettiin ensimmäinen oikeudellisesti sitova sopimus eli arktinen etsintä- ja pelastussopimus (SAR); Yhdysvaltoja edustaa ensimmäistä kertaa ulkoministeri (Clinton)                        | Kokoavana teemana nopeasti muuttuvat olosuhteet, jotka tarjoavat sekä haasteita että mahdollisuuksia; Arktisen neuvoston rooli korostuu; SWIPA-raportti  |
| <b>Kiiruna 2013</b>   | Arktisen neuvoston "johtava rooli" konkreettisissa toimitissa uusiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin vastaamisessa; tarkkailijakunnan laajentaminen Aasian valtioihin; arktinen öljyntorjuntasopimus (MOSPA); lähes kaikki edustajat ulkoministereitä | Lyhytikäiset ilmastoon vaikuttavat yhdisteet; moninkertaiset hyödyt niiden vähentämisestä; ilmastonmuutos on suurin uhka arktisen luonnon monimuotoisuudelle   |
| <b>Iqaluit 2015</b>   | Institutionaalinen vahvistaminen; ei uusia tarkkailijoita; inhimillinen aspekti; ruokaturvallisuus; perinteisten elinkeinojen ja kulttuurien säilyminen; Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines; Arctic Marine Strategic Plan                         | Kansainvälisen ilmastopolitiikan tavoitteet vahvasti esillä; kasvihuonekaasujen vähennys on globaalin ilmastonmuutoksen hillitsemisen selkäranka   |
| <b>Fairbanks 2017</b> | Ensimmäistä kertaa kaikki edustajat ulkoministereitä; tiedeyhteistyösopimuksen allekirjoittaminen; merenkulun turvallisuus arktisissa oloissa   | Ilmastonmuutos johtuu ihmistoiminnan päästöistä; Pariisin ilmastopöytäkirja mainitaan julistuksessa; arktinen alue lämpenee kaksinkertaisella nopeudella verrattuna muuhun maailmaan; sopeutumisen tukeminen |



## Aineisto ja lähteet

### AEPS:n ministerikokousten julistukset

AEPS (1991) *Arctic Environmental Protection Strategy*.

[http://library.arcticportal.org/1542/1/artic\\_environment.pdf](http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf) (2.4.2017 klo 17.43).

AEPS (1993) *Report – The Nuuk Declaration on Environment and Development in the Arctic, Nuuk, 1993*. <http://iea-archive.uoregon.edu/pages/MarineMammals/engine/Documents/1-0279-0287.htm> (2.4.2017 klo 17.48).

AEPS (1996) *Inuvik Declaration*. Declaration from the Ministerial meeting of the Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) held in Inuvik, Canada.

<http://library.arcticportal.org/1272/> (haettu 2.4.2017 klo 17.51).

AEPS (1997) *Alta Declaration*. Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) Ministerial Meeting in Alta, Norway. <http://library.arcticportal.org/1271/> (2.4.2017 klo 17.52).

### Arktisen neuvoston ministerikokousten julistukset

Arctic Council (1996). *Declaration on the Establishment of the Arctic Council 1996 - Ottawa Declaration*. Documentation. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85> (16.10.2016 klo 16.48).

Arctic Council (1998) *Iqaluit Declaration*. 17–18.9.1998. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/86> (haettu 16.10.2016 klo 16.53).

Arctic Council (2000) *Barrow Declaration*. On the Occasion of the Second Ministerial Meeting of the Arctic Council. 13.10.2000. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/87> (haettu 16.10.2016 klo 16.57).

Arctic Council (2002) *Inari Declaration*. On the Occasion of the Third Ministerial Meeting of the Arctic Council. 10.10.2002. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/88> (haettu 16.10.2016 klo 16.58).

Arctic Council (2004) *Reykjavik Declaration*. On the Occasion of the Fourth Ministerial Meeting of the Arctic Council. 24.11.2004. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/89> (haettu 16.10.2016 klo 17.02).

Arctic Council (2006) *Salekhard Declaration*. On the Occasion of the Tenth Anniversary of the Arctic Council, the Fifth AC Ministerial Meeting. 26.10.2006. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/90> (haettu 16.10.2016 klo 17.04).

Arctic Council (2009) *Tromsø Declaration*. On the Occasion of the Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council. 29.4.2009. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/91> (haettu 16.10.2016 klo 17.09).

Arctic Council (2011b) *Nuuk Declaration*. On the Occasion of the Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council. 12.5.2011. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/92> (haettu 16.10.2016 klo 17.13).

Arctic Council (2013d) *Kiruna Declaration*. On the Occasion of the Eighth Ministerial Meeting of the Arctic Council. 15.5.2015. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/93> (haettu 16.10.2016 klo 17.21).

Arctic Council (2015b) *Iqaluit Declaration*. On the Occasion of the Ninth Ministerial Meeting of the Arctic Council. 24.4.2015. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/662> (16.10.2016 klo 17.23).

Arctic Council (2017b) *Fairbanks Declaration*. On the Occasion of the Tenth Ministerial Meeting of the Arctic Council. 11.5.2017. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1910> (haettu 15.6.2017 klo 18.48).

## **Muu aineisto**

ACIA (2005) *Arctic Climate Impact Assessment*. Cambridge University Press. <http://www.amap.no/arctic-climate-impact-assessment-acia> (haettu 16.10.2018 klo 17.43).

ACIA (2004) *Impacts of the Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*. ACIA Overview report. Cambridge University Press. <http://www.acia.uaf.edu/> (haettu 11.11.2018 klo 20.12.)

*ACIA Policy Document (2004)* <https://www.amap.no/documents/doc/acia-policy-document/840> (haettu 1.9.2018 klo 10.16).

*AMAP Documents* (ei vuosilukua) <https://www.amap.no/documents> (haettu 10.11.2018 klo 16.44).

AMAP (1997) *Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report*. <https://www.amap.no/documents/doc/arctic-pollution-issues-a-state-of-the-arctic-environment-report/67> (11.11.2018 klo 19.47.)

AMAP (1998) *AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues*. <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-report-arctic-pollution-issues/68> (3.9.2018 klo 20.14).

AMAP (2002) *Arctic Pollution 2002. Persistent Organic Pollutants, Heavy Metals, Radioactivity, Human Health, Changing Pathways*. 2<sup>nd</sup> State of the Arctic Environment Report. <https://www.amap.no/documents/doc/arctic-pollution-2002/69> (haettu 13.9.2018 klo 14.28).

AMAP (2003a) *AMAP Assessment 2002: Human Health in the Arctic*. Oslo: AMAP. <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2002-human-health-in-the-arctic/95> (haettu 11.11.2018 klo 12.04).

AMAP (2003b) *AMAP Assessment 2002: The Influence of Global Change on Contaminant Pathways to, within, and from the Arctic*. Oslo: AMAP. <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2002-the-influence-of-global-change-on-contaminant-pathways-to-within-and-from-the-arctic/94> (11.11.2018 klo 20.18).

AMAP (2006) *AMAP Assessment 2006: Acidifying Pollutants, Arctic Haze, and Acidification in the Arctic*. <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2006-acidifying-pollutants-arctic-haze-and-acidification-in-the-arctic/91> (13.9.2018 klo 19.35).

AMAP (2007) *Arctic Oil and Gas 2007*. 4<sup>th</sup>/5<sup>th</sup> State of the Arctic Environment Report. <https://www.amap.no/documents/doc/arctic-oil-and-gas-2007/71> (16.6.2018 klo 15.29).

AMAP (2009a) *Arctic Pollution 2009. Persistent Organic Pollutants, Radioactivity, Human Health*. 6<sup>th</sup> State of the Arctic Environment Report.

<https://www.amap.no/documents/doc/arctic-pollution-2009/88> (haettu 13.9.2018 klo 19.37).

AMAP (2009b) *Update on Selected Climate Issues of Concern – Observations, Short-lived Climate Forcers, Arctic Carbon Cycle, and Predictive Capability*.

<https://www.amap.no/documents/doc/amap-2009-update-on-selected-climate-issues-of-concern/752> (haettu 11.11.2018 klo 16.56).

AMAP (2011a) *Arctic Pollution 2011. Mercury*. 7<sup>th</sup> State of the Arctic Environment Report.

Oslo: AMAP. <https://www.amap.no/documents/doc/arctic-pollution-2011-mercury/89> (haettu 11.11.2018 klo 13.04).

AMAP (2011b) *Executive Summary: Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic*.

<https://www.amap.no/swipa> (haettu 28.1.2018 klo 18.23).

AMAP (2012) *Arctic Climate Issues 2011: Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost* (SWIPA Overview Report 2011). <https://www.amap.no/documents/doc/arctic-climate-issues-2011-changes-in-arctic-snow-water-ice-and-permafrost/129> (haettu 11.11.2018 klo 16.47).

AMAP (2015a) *AMAP Assessment 2015: Black carbon and ozone as Arctic climate forcers*.

Oslo: AMAP. <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2015-black-carbon-and-ozone-as-arctic-climate-forcers/1299> (haettu 11.11.2018 klo 12.10).

AMAP (2015b) *AMAP Assessment 2015: Human Health in the Arctic*. Oslo: AMAP.

<https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2015-human-health-in-the-arctic/1346> (haettu 11.11.2018 klo 12.06).

AMAP (2015c) *Summary for Policy-makers: Arctic Climate Issues 2015 – Short-lived Climate Pollutants*. State of the Arctic Environment Report.

<https://www.amap.no/documents/doc/summary-for-policy-makers-arctic-climate-issues-2015/1196> (haettu 11.11.2018 klo 13.09)

AMAP (2015d) *Summary for Policy-makers: Arctic Pollution Issues 2015 – Persistent Organic Pollutants; Radioactivity in the Arctic; Human Health in the Arctic*. 24.4.2015. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/717> (haettu 11.8.2018 klo 18.15).

AMAP (2017b) *Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic*. Summary for Policy-makers (SWIPA). <https://www.amap.no/documents/doc/Snow-Water-Ice-and-Permafrost.-Summary-for-Policy-makers/1532> (haettu 11.9.2018 klo 15.56).

AMSP (2004) *Arctic Marine Strategic Plan*. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/72> (haettu 11.11.2018 klo 19.57).

## Lähteet

Alagappa, Mutiah (2000) Environmental governance – the potential of regional institutions: Introduction. Teoksessa Pamela S. Chasek (toim.) *The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation*. Tokio: United Nations University Press, 255–270.

AMAP (ei vuosilukua) *Geographical coverage*. <https://www.amap.no/about/geographical-coverage> (haettu 18.9.2018 klo 15.10).

AMAP (ei vuosilukua) *Monitoring and Assessment*. <https://www.amap.no/about/the-amap-programme/monitoring-and-assessment> (haettu 8.11.2018 klo 13.29).

AMAP (2014) *AACA Information Brochure*. <https://www.amap.no/documents/doc/aaca-information-brochure/1067> (haettu 11.9.2018 klo 9.34).

AMAP (2017a) *Adaptation Actions for a Changing Arctic (AACA) – Bering/Chukchi/Beaufort Region Overview Report*. <https://www.amap.no/documents/doc/adaptation-actions-for-a-changing-arctic-aaca-beringchukchibeaufort-region-overview-report/1531> (haettu 11.9.2018 klo 9.40).

AMSA (2009) *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*. Arctic Council's Protection of the Arctic Marine Environment PAME. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/54> (haettu 11.9.2018 klo 9.45).

Anisimov, O.A.; Vaughan, D.G.; Callaghan, T.V.; Furgal, C.; Marchant, H.; Prowse, T.D.; Vilhjálmsson, H. & Walsh, J.E. (2007) Polar regions (Arctic and Antarctic). Teoksessa M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden & C.E. Hanson (toim.) *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 653–685. <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-chapter15.pdf> (haettu 4.11.2018 klo 11.05).

Archer, Clive & Scrivener, David (2000) International Co-operation in the Arctic Environment. Teoksessa Mark Nuttall & Terry V. Callaghan (toim.) *The Arctic. Environment, People, Policy*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 601–619.

Arctic Council (2000) *Sustainable Development Framework Document*. 13.10.2000.  
[https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1657/EDOCS-931-v1-ACMMUS02\\_BARROW\\_2000\\_5b\\_Sustainable\\_Development\\_Program.PDF?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1657/EDOCS-931-v1-ACMMUS02_BARROW_2000_5b_Sustainable_Development_Program.PDF?sequence=1&isAllowed=y) (haettu 11.11.2018 klo 9.33).

Arctic Council (2011a) *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/531> (haettu 9.9.2018 klo 10.12).

Arctic Council (2012) *Statement to UNFCCC COP XVIII*. [https://arctic-council.org/images/PDF\\_attachments/AC\\_statements/cop-18-statement\\_final.pdf](https://arctic-council.org/images/PDF_attachments/AC_statements/cop-18-statement_final.pdf) (haettu 11.11.2018 klo 8.05).

Arctic Council (2013a) *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/529> (haettu 10.9.2018 klo 19.22).

Arctic Council (2013b) *Arctic Council Rules of Procedure*. Revised 2013.  
[https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/940/2015-09-01\\_Rules\\_of\\_Procedure\\_website\\_version.pdf?sequence=1](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/940/2015-09-01_Rules_of_Procedure_website_version.pdf?sequence=1) (haettu 2.8.2018 klo 14.12).

Arctic Council (2013c) *Arctic States Release Statement COP XIX*. 20.10.2013/22.7.2015.  
<https://arctic-council.org/index.php/en/our-work2/8-news-and-events/143-statement-copxix> (hankittu 4.11.2018 klo 18.56).

Arctic Council (2013e) *Vision for the Arctic*. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/287> (haettu 16.9.2018 klo 19.20.)

Arctic Council (2015a) *Addressing the Impacts of Climate Change*. 17.7.2015.  
<http://www.arctic-council.org/index.php/en/our-work2/8-news-and-events/119-addressing-the-impacts-of-climate-change> (haettu 11.11.2018 klo 19.43.)

Arctic Council (2016a) *The Arctic Council Secretariat*. 4.10.2016. <https://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/the-arctic-council-secretariat> (haettu 31.8.2018 klo 12.17).

Arctic Council (2016b). *The Arctic Council: A Forum for Peace and Cooperation*. A joint statement from Ministers of the Arctic States on the occasion of the Arctic Council's 20<sup>th</sup> anniversary. 19.9.2016. <https://www.arctic-council.org/index.php/en/our-work2/20th-anniversary/416-20th-anniversary-statement-2> (11.11.2018 klo 19.45.)

Arctic Council (2017a) *Arctic Council at COP23: Climate change in the Arctic and its global impacts*. 8.12.2017. <https://www.arctic-council.org/index.php/en/our-work2/8-news-and-events/473-cop23> (haettu 12.6.2018 klo 11.43).

Arctic Council (2018a) *A Backgrounder*. 13.9.2018. <https://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us> (haettu 9.11.2018 klo 16.29).

Arctic Council (2018b) *Task Forces of the Arctic Council*. 1.2.2018. <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us/subsidiary-bodies/task-forces> (haettu 9.11.2018 klo 16.31).

*Arctic Council Expert Groups*. 9.9.2015. <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us/subsidiary-bodies/expert-groups> (haettu 1.9.2018 klo 14.16).

Axworthy, Lloyd N. (2013). Foreword. Teoksessa Paul Arthur Berkman & Alexander N. Vylegzhanin (toim.) *Environmental Security in the Arctic Ocean*. NATO Science for Peace and Security Series – C: Environmental Security. Dordrecht: Springer, xiii–xvii.

Berkman, Paul Arthur & Vylegzhanin, Alexander N. (2013) Conclusions: Building Common Interests in the Arctic Ocean. Teoksessa Paul Arthur Berkman & Alexander N. Vylegzhanin (toim.) *Environmental Security in the Arctic Ocean*. NATO Science for Peace and Security Series – C: Environmental Security. Dordrecht: Springer, 371–404.

Binder, Clemens (2016) Science as Catalyst for Deeper Arctic Cooperation? Science Diplomacy and the Transformation of the Arctic Council. Teoksessa Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot & Joël Plouffe (toim.) *Arctic Yearbook 2016*. Akureyri: Northern Research Forum, 156–168.



Bock, Nikolaj (2013) Sustainable Development Considerations in the Arctic. Teoksessa Paul Arhur Berkman & Aleksander N. Vylegzhnin (toim.) *Environmental Security in the Arctic Ocean*. NATO Science for Peace and Security Series – C: Environmental Security. Dordrecht: Springer, 37–57.

Bowen, Glenn A. (2009) Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal* 9:2, 27–40.

Braveman, Paula A. et al. (2011) Health Disparities and Health Equity: The Issue is Justice. *American Journal of Public Health* 101: S1, 149-155.

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3222512/pdf/S149.pdf> (haettu 11.9.2018 klo 15.38).

Breitmeier, Helmut (1997) International Organizations and the Creation of Environmental Regimes. Teoksessa Oran R. Young (toim.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge: MIT Press, 87–114.

Brigham, Lawson; Heather Exner-Pirot; Lassi Heininen & Joël Plouffe (2016) Introduction. The Arctic Council: Twenty Years of Policy Shaping. Teoksessa Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot & Joël Plouffe (toim.) *Arctic Yearbook 2016*. Akureyri: Northern Research Forum, 14–20.

Byers, Michael (2017) Crises and international cooperation: an Arctic case study. *International Relations* 31:4, 375–402.

<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0047117817735680> (haettu 10.9.2018 klo 21.12).

Carter, Neil (2007) *The Politics of the Environment – Ideas, Activism, Policy*. 2. painos. Cambridge: Cambridge University Press.

Chater, Andrew (2017) The Significance of the Arctic Council’s 2017 Ministerial Meeting. 24.5.2017. *The Polar Connection*. <http://polarconnection.org/arctic-council-ministerial-meeting/> (haettu 13.9.2018 klo 20.43).

Chaturvedi, Sanjay (2000) Arctic Geopolitics Then and Now. Teoksessa Mark Nuttall & Terry V. Callaghan (toim.) *The Arctic. Environment, People, Policy*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 441–458.

Corell, Robert W. (2013) Arctic Impact Assessment: Setting the Stage. Teoksessa Paul Arthur Berkman & Alexander N. Vylegzhanin (toim.) *Environmental Security in the Arctic Ocean*. NATO Science for Peace and Security Series – C: Environmental Security. Dordrecht: Springer, 59–72.

Dalby, Simon (2016) Environment and International Politics: Linking Humanity and Nature. Teoksessa Gustavo Sosa-Nunez & Ed Atkins (toim.) *Environment, Climate Change and International Relations*. Bristol: E-International Relations Publishing, 42–59.

Damberg, Mikael (2018) Ruotsin elinkeino- ja innovaatioministerin Twitter-viesti Arctic Frontiers -konferenssissa 23.1.2018.  
<https://twitter.com/ArcticCouncil/status/955734378537209856> (haettu 11.11.2018 klo 19.47).

Dearing, James W. & Rogers, Everett M. (1996) *Agenda-Setting*. Communication Concepts 6. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc.

Dewailly, Eric & Furgal, Christopher (2003) POPs, the Environment, and Public Health. Teoksessa David Leonard Downie & Terry Fenge (toim.) *Northern Lights against POPs. Combatting toxic threats in the Arctic*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 3–21.

Dodds, Klaus J. (2013) Anticipating the Arctic and the Arctic Council: pre-emption, precaution and preparedness. *Polar Record* 49:249, 193–203.  
<https://pure.royalholloway.ac.uk/portal/files/8036043/S0032247412000198a.pdf> (haettu 11.9.2018 klo 15.49)

Downie, David Leonard & Fenge Terry (toim.) (2003) *Northern Lights against POPs. Combatting toxic threats in the Arctic*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Duyck, Sébastien (2012) Which Canary in the Coalmine? The Arctic in the International Climate Change Regime. Teoksessa Gudmundur Alfredsson & Timo Koivurova (toim.) *The Yearbook of Polar Law*. Vol 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 583–617.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1999) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Evans, J. P. (2012) *Environmental Governance*. Lontoo: Routledge.

Exner-Pirot, Heather (2013) What is the Arctic a case of? The Arctic as a regional environmental security complex and the implications for policy. *The Polar Journal* 3:1, 120–135. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/2154896X.2013.766006> (haettu 2.4.2017 klo 19.25).

FAO (2009) *Declaration of the World Summit on Food Security*. Rome, 16-18 November 2009. <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf> (haettu 11.9.2018 18.30).

Fenge, Terry (2003) POPs and Inuit: Influencing the Global Agenda. Teoksessa David Leonard Downie & Terry Fenge (toim.) *Northern Lights against POPs. Combatting toxic threats in the Arctic*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 192–213.

Fenge, Terry (2013) The Arctic Council: Past, Present, and Future Prospects with Canada in the Chair from 2013 to 2015. *The Northern Review* 37 (Fall 2013), 7–35. <http://journals.sfu.ca/nr/index.php/nr/article/view/282/271> (2.4.2017 klo 19.27).

Finger, Matthias & Heininen, Lassi (2018) Introduction. Teoksessa Matthias Finger & Lassi Heininen (toim.) *The GlobalArctic Handbook*. Cham: Springer, 1–7.

Gorbachev, Mikhail (1987) *Mikhail Gorbachev's Speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the Occasion of the Presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the City of Murmansk*. [https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev\\_speech.pdf](https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf) (haettu 9.11.2018 klo 16.23).

Graczyk, Piotr (2011) Observers in the Arctic Council – Evolution and Prospects. Teoksessa Gudmundur Alfredsson & Timo Koivurova (toim.) *The Yearbook of Polar Law*. Vol. 3. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 575–633.

Graczyk, Piotr & Koivurova, Timo (2014) A new era in the Arctic Council's external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance. *Polar Record* 50: 254, 225–236.

Gregory, P.J.; Ingram, J. S. I. & Brklacich, M. (2005) Climate change and food security. 29.11.2005. *Philosophical Transactions of the Royal Society* 2005:360, 2139–2148. <http://rstb.royalsocietypublishing.org/content/360/1463/2139> (11.9.2018 klo 18.30).

Haas, Peter M. (1993) Protecting the Baltic and North Seas. Teoksessa Peter M. Haas, Robert O. Keohane & Marc A. Levy (toim.) *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: The MIT Press, 133–181.

Hakovirta, Harto (2002) *Maailmanpolitiikka. Teoria ja todellisuus*. Tampere: Kustannus 54.

Hasanat, Md. Waliul (2012) The Role of International Governance Systems in Protecting the Arctic Environment: Examining Climate Change Policy. Teoksessa Gudmundur Alfredsson & Timo Koivurova (toim.) *The Yearbook of Polar Law*. Vol 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 561–581.

Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter & Rittberger, Volker (1997) *Theories of International Regimes*. Cambridge Studies in International Relations: 55. Cambridge: Cambridge University Press.

Heikkilä, Markku (1998) *Arktiset visiot*. Oulu: Pohjoinen.

Heininen, Lassi (2004) Circumpolar International Relations and Geopolitics. Teoksessa *AHDR (Arctic Human Development Report)*. Akureyri: Stefansson Arctic Institute, 207–225. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/51> (15.2.2018 klo 18.26).

Heininen, Lassi (2005a) Impacts of Globalization, and the Circumpolar North in World Politics. *Polar Geography* 29:2, 91–102.

Heininen, Lassi (2005b) Importance of Interplay between Science and Politics when Building New Stages. Teoksessa Eda Ansonne & Ieva Zarane (toim.) *Negotiating Futures – States, Societies and the World*. Proceedings of the International Conference, Riga, November 11–14, 2004. Faculty of Social Sciences at the University of Latvia, Advanced Institute of Social and Political Research and Strategic Analysis Commission. Riika: University of Latvia, 15–24.

Heininen, Lassi (2016) On Climate Change as a Relevant Geopolitical and Security Factor in the Circumpolar North. Teoksessa Lassi Heininen & Heather Nicol (toim.) *Climate Change and Human Security from a Northern Point of View*. Waterloo: St. Jerome's University, 219250. <https://www.sju.ca/sites/default/files/2016-heininen-nicol-climate-change-hum-sec-northern-CFPF.pdf> (haettu 24.8.2018 klo 11.52).

Heininen, Lassi (2013) “Politicization” of the Environment: Environmental Politics and Security in the Circumpolar North. Teoksessa Barry Scott Zellen (toim.) *The Fast-Changing Arctic: Rethinking Arctic Security for a Warmer World*. Calgary: University of Calgary Press, 35–55. <http://press.ucalgary.ca/books/9781552386460> (28.5.2017 18.08).

Heininen, Lassi (2018). Special Features of Arctic Geopolitics – A Potential Asset for World Politics. Teoksessa Matthias Finger & Lassi Heininen (toim.) *The Global Arctic Handbook*. Cham: Springer, 215–234.

Held, David & McGrew Anthony (2002) Introduction. Teoksessa David Held & Anthony McGrew (toim.) *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press.

Hoel, Alf Håkon (2007) Climate change. Teoksessa Stokke, Olav Schram & Hønneland, Geir (toim.) *International Cooperation and Arctic Governance. Regime effectiveness and northern regime building*. Lontoo: Routledge, 112–137.

Hough, Peter (2013) *International Politics of the Arctic. Coming in from the Cold*. New York: Routledge.

Hurrell, Andrew (1993) International Society and the Study of Regimes. A Reflective Approach. Teoksessa Volker Rittberger (toim.) *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 49–72.

Hønneland & Stokke (2007) Introduction. Teoksessa Stokke, Olav Schram & Hønneland, Geir (toim.) *International Cooperation and Arctic Governance. Regime effectiveness and northern regime building*. Lontoo: Routledge, 1–12.

Inuit Circumpolar Council Canada (2008) *The Sea Ice Is Our Highway – An Inuit Perspective on Transportation in the Arctic*. A Contribution to the Arctic Marine Shipping Assessment. Inuit Circumpolar Council. March 2008.  
[http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/20080423\\_iccamsa\\_finalpdfprint.pdf](http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/20080423_iccamsa_finalpdfprint.pdf) (haettu 1.9.2018 klo 22.03).

Inuit Circumpolar Council Canada (2012) *Food Security across the Arctic*. Background paper of the Steering Committee of the Circumpolar Health Strategy. May 2012.

[http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/icc\\_food\\_security\\_across\\_the\\_arctic\\_may\\_2012.pdf](http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/icc_food_security_across_the_arctic_may_2012.pdf) (haettu 24.5.2018 klo 8.25).

IPCC (2014) *Climate Change 2014 Synthesis Report*. Fifth Assessment Report. Summary for Policymakers. [http://ar5-syr.ipcc.ch/topic\\_summary.php](http://ar5-syr.ipcc.ch/topic_summary.php) (12.9.2018 klo 20.34.)

IPCC *History*. [https://www.ipcc.ch/organization/organization\\_history.shtml](https://www.ipcc.ch/organization/organization_history.shtml) (haettu 12.9.2018 klo 20.32).

Jäger, Jill (1997) IV. 2 Working Group 3 Rapporteur's Report. How to improve assessment processes and outcomes. Teoksessa *Global Environment Assessment Project. A Critical Evaluation of Global Environmental Assessments: The Climate Experience*, 135–146. Calverton: CARE. <https://sites.hks.harvard.edu/gea/pubs/97swr.htm> (haettu 18.9.2018 klo 14.13).

Järvenpää, Pauli & Ries, Tomas (2011) The Rise of the Arctic on the Global Stage. Teoksessa James Kraska (toim.) *Arctic Security in an Age of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 129–144.

Kankaanpää, Paula (2012) The Arctic Council – from Knowledge Production to Influencing Arctic Policy Making. Teoksessa Gudmundur Alfredsson & Timo Koivurova (toim.) *The Yearbook of Polar Law*. Vol. 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 59–76.

Kankaanpää, Paula & Young, Oran R. (2012) The effectiveness of the Arctic Council. *Polar Research* 31:1, 1–14.

Keil, Kathrin (2014) The Arctic: A new region of conflict? The case of oil and gas. *Cooperation and Conflict* 49:2, 162–190.  
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010836713482555?journalCode=caca> (haettu 15.9.2018 klo 15.18).

Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, Robert O. (1993) The Analysis of International Regimes. Towards a European-American Research Programme. Teoksessa Volker Rittberger (toim.) *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 23–45.

Keohane, Robert O. (2002) *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Lontoo: Routledge.

Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. Jr. (2012) Power, Interdependence and the Information Age. Teoksessa Robert O. Keohane & Joseph S. Nye Jr. (toim.) *Power and Interdependence*. 4<sup>th</sup> ed. Boston: Longman, 211–223.

Keohane, Robert O.; Haas, Peter M. & Levy Marc A (1993) The Effectiveness of International Environmental Institutions. Teoksessa Peter M. Haas, Robert O. Keohane & Marc A. Levy (toim.) *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: The MIT Press, 3–24.

Keskitalo, E. Carina H.; Koivurova, Timo & Bankes, Nigel (2009) Climate Governance in the Arctic: Introduction and Theoretical Framework. Teoksessa Timo Koivurova; E. Carina H. Keskitalo & Nigel Bankes (toim.) *Climate Governance in the Arctic*. Environment & Policy 50. Dordrecht: Springer, 1–23.

Khan, Mizan R. (2016) Climate Change, Adaptation and International Relations Theory. Teoksessa Gustavo Sosa-Nunez & Ed Atkins (toim.) *Environment, Climate Change and International Relations*. Bristol: E-International Relations Publishing, 14–28.

Koivurova, Timo (2010) Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic Governance, *Polar Record* 46:237, 146–156.

<https://www.arcticcentre.org/loader.aspx?id=d5187a54-0988-4b9f-9d9d-73d98f9211fa>  
(11.11.2018 klo 20.08).

Koivurova, Timo (2011) Scramble for resources or orderly development: what is happening in the Arctic. Teoksessa Laura Salmela (toim.) *Nordic cooperation and the Far North*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 1–13.

Koivurova, Timo & Graczyk Piotr (2014) The Future of the Arctic Council. Navigating between Sovereignty and Security. Teoksessa Robert W. Murray & Anita Dey Nuttall (toim.) *International Relations and the Arctic: Understanding Policy and Governance*. New York: Cambria Press, 441–481.

Koivurova, Timo & Hasanat, Md. Waliul (2009) The Climate Policy of the Arctic Council. Teoksessa Timo Koivurova; E. Carina H. Keskitalo & Nigel Bankes (toim.) *Climate Governance in the Arctic*. Environment & Policy 50. Dordrecht: Springer, 51–75.

Koivurova, Timo; Śmieszek; Małgorzata, Stępień; Mikkola, Harri; Käpylä, Juha & Kankaanpää, Paula (2017) *Suomen puheenjohtajuus Arktisessa neuvostossa (2017–2019) muutoksen ja epävarmuuden aikakaudella*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 14/2017. Valtioneuvoston kanslia. [http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset\\_publisher/suomen-puheenjohtajuus-arktisessa-neuvostossa-kasvaneen-epavarmuuden-aikakaudella](http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/suomen-puheenjohtajuus-arktisessa-neuvostossa-kasvaneen-epavarmuuden-aikakaudella) (18.2.2017 klo 18.45)

Koivurova, Timo; Tervo, Henna & Stepien, Adam (2008) *Background Paper. Indigenous Peoples in the Arctic*. Arktinen keskus. <https://arctic-transform.eu/download/IndigPeoBP.pdf> (haettu 24.8.2018 klo 14.45).

Kotimaisten kielten keskus (ei vuosilukua) *Arktisen alueen toimijoita ja paikannimiä*. [https://www.kotus.fi/files/5307/Arktisen\\_alueen\\_toimijoiden\\_nimia\\_ja\\_paikannimia\\_suomeksi\\_ruotsiksi\\_ja\\_englanniksi.pdf](https://www.kotus.fi/files/5307/Arktisen_alueen_toimijoiden_nimia_ja_paikannimia_suomeksi_ruotsiksi_ja_englanniksi.pdf) (haettu 7.8.2018 klo 17.12).

Kotimaisten kielten keskus (2017) *Viikon vinkki 2017. Arktisen alueen toimijoita ja paikannimiä*. 24.5.2017. [https://www.kotus.fi/nyt/viikon\\_vinkki/viikon\\_vinkit\\_2017/arktisen\\_alueen\\_toimijoita\\_ja\\_paikannimia.24382.news](https://www.kotus.fi/nyt/viikon_vinkki/viikon_vinkit_2017/arktisen_alueen_toimijoita_ja_paikannimia.24382.news) (haettu 31.8.2018 klo 18.10).

Krasner, Stephen D. (1983) Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. Teoksessa Stephen D. Krasner (toim.) *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1–22.

Levy, Marc A.; Keohane, Robert O. & Haas, Peter M. (1993) Conclusion. Teoksessa Peter M. Haas, Robert O. Keohane & Marc A. Levy (toim.) *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: The MIT Press, 397–426.

Little, Richard (2011) International regimes. Teoksessa John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (toim.) (5. painos.) *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, 294–309.



Malcolm, David (2014) Climate change impacts, adaptation, and the technology interface. Teoksessa Gunhild Hoogensen Gjørv, Dawn R. Bazely, Marina Goloviznina & Andrew J. Tanentzap (toim.) *Environmental and Human Security in the Arctic*. Lontoo: Routledge, 113–128.

National Snow and Ice Data Center (2018) *Arctic Sea Ice News & Analysis*. *Arctic sea ice extent arrives at its minimum*. 27.9.2018. <http://nsidc.org/arcticseaicenews/2018/09/arctic-sea-ice-extent-arrives-at-its-minimum/> (haettu 4.11.2018 klo 19.44).

Nicol, Heather N. & Heininen Lassi (2014) Human security, the Arctic Council and climate change: competition or co-existence? *Polar Record* 50 (252), 80–85.

Nilsson, Annika E. (2007) *A Changing Arctic Climate: Science and Policy in the Arctic Climate Impact Assessment*. Linköping Studies in Arts and Science No. 386. Linköping: UniTryck. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:23295/FULLTEXT01.pdf>2007 (11.11.2018 klo 20.01).

Nilsson, Annika E. (2009a) Arctic Climate Change: North American Actors in Circumpolar Knowledge Production and Policymaking. Teoksessa Henrik Selin & Stacy D. VanDeveer (toim.) *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*. Cambridge: MIT Press, 199–215.

Nilsson, Annika E. (2009b) A Changing Arctic Climate: Science and Policy in the Arctic Climate Impact Assessment. Teoksessa Timo Koivurova; E. Carina H. Keskitalo & Nigel Banks (toim.) *Climate Governance in the Arctic*. Environment & Policy 50. Dordrecht: Springer, 77–95.

Nilsson, Annika E. (2012) The Arctic Environment – From Low to High Politics. Teoksessa Lassi Heininen (toim.) *Arctic Yearbook 2012*. Akureyri: Northern Research Forum, 174–188. [http://www.arcticyearbook.com/images/Articles\\_2012/Nilsson.pdf](http://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2012/Nilsson.pdf) (haettu 2.4.2017 klo 15.14).

North Star Group (2017) *Arctic Council at UNFCCC COP-23: The Global Implications of a Rapidly-Changing Arctic*. 6.11.2017. <http://northernnetwork.northstargrp.com/arctic-report-articles/arctic-council-unfccc-cop-23-global-implications-rapidly-changing-arctic/> (haettu 12.6.2018 klo 16.43).

Nowlan, Linda (2001) *Arctic Legal Regime for Environmental Protection*. IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 44. Gland: IUCN.

Nuttall, Mark (2012) Introduction: politics, science and environment in the polar regions, *The Polar Journal* 2:1, 1–6.

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/2154896X.2012.679553> (2.4.2017 klo 20.19).

Nye, Joseph S. (1993) Foreword. Teoksessa Peter M. Haas, Robert O. Keohane & Marc A. Levy (toim.) *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: MIT Press, 133–181.

Oppariapu– Apua opinnäytetyön kirjoittamiseen (ei vuosilukua) *Dokumenttianalyysi*.

<https://oppiapu.wordpress.com/kirjallisten-lahteiden-analyysi/> (haettu 4.9.2018 klo 13.14).

*Ottawa Traditional Knowledge Principles* (ei vuosilukua). The principles have been developed and adopted by the Arctic Council Permanent Participants for use in the Arctic Council.

[http://www.saamicouncil.net/fileadmin/user\\_upload/Documents/Eara\\_dokumeanttat/Ottawa\\_TK\\_Principles.pdf](http://www.saamicouncil.net/fileadmin/user_upload/Documents/Eara_dokumeanttat/Ottawa_TK_Principles.pdf) (haettu 9.11.2018 klo 16.47).

Paci, James C.D.; Dickson, C.; Nickels, S.; Chan, L. & Furgal, C. (2004) *Food security of Northern Indigenous Peoples in a Time of Uncertainty*. Position paper for the 3rd NRF Open Meeting, Yellowknife, NWT, Canada, September 15–18, 2004.

[https://www.researchgate.net/publication/265357799\\_Plenary\\_4\\_Security\\_Food\\_Security\\_of\\_Northern\\_Indigenous\\_Peoples\\_in\\_a\\_Time\\_of\\_Uncertainty](https://www.researchgate.net/publication/265357799_Plenary_4_Security_Food_Security_of_Northern_Indigenous_Peoples_in_a_Time_of_Uncertainty) (haettu 25.8.2018 klo 18.04).

Palosaari, Teemu (2018) The Arctic Paradox (and How to Solve It). Oil, Gas and Climate Ethics in the Arctic. Teoksessa Matthias Finger & Lassi Heininen (toim.) *The Global Arctic Handbook*. Cham: Springer, 141–152.

PAME (ei vuosilukua) *AMSA Arctic Marine Shipping Assessment*. What is the most significant environmental concern identified by AMSA?

<https://www.pame.is/index.php/projects/arctic-marine-shipping/amsa> (haettu 11.11.2018 klo 18.01).

PAME (2009) *Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines*. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/63> (haettu 11.11.2018 klo 18.52).

PAME (2013) *The Arctic Ocean Review*.

[https://www.pame.is/images/03\\_Projects/AOR/Reports/126082\\_pame\\_sept\\_2.pdf](https://www.pame.is/images/03_Projects/AOR/Reports/126082_pame_sept_2.pdf)

(11.11.2018 klo 13.23).

PAME (2014) *Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines*. Systems Safety Management and Safety Culture. Avoiding Major Disasters in Arctic Offshore Oil and Gas Operations. PAME.

[https://oaarchive.arctic-](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/418/Systems%20Safety%20Management%20and%20Safety%20Culture%20report.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[council.org/bitstream/handle/11374/418/Systems%20Safety%20Management%20and%20Safety%20Culture%20report.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/418/Systems%20Safety%20Management%20and%20Safety%20Culture%20report.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (haettu 9.11.2018 klo 21.10).

PAME (2015) *Arctic Marine Strategic Plan 2015–2025*. [https://oaarchive.arctic-](https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/413)

[council.org/handle/11374/413](https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/413) (haettu 11.11.2018 klo 18.50).

Peterson, M. J. (1997) International Organizations and the Implementation of Environmental Regimes. Teoksessa Oran R. Young (toim.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge: MIT Press, 115–151.

Pralle, Sarah B. (2009) Agenda-setting and climate change. *Environmental Politics* 18:5, 781-799. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09644010903157115> (haettu 4.11.2018 klo 19.34).

Puchala, Donald J. & Hopkins, Raymond F. (1982) International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. *International Organization* 36:2, 245–275.

Quinn, Eilís (2017) Arctic Council's climate work continues with full U.S. participation, despite Paris pullout, says diplomat. *Eye on the Arctic* 26.10.2017. <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2017/10/26/arctic-council-meeting-wraps-up-in-oulu-finland/> (haettu 8.9.2018 klo 19.49).

Rapley, Tim (2007) *Doing Conversation, Discourse and Document Analysis*. Lontoo: SAGE Publications Ltd.

Rittberger, Volker (1993) Editor's Introduction. Teoksessa Volker Rittberger (toim.) *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, xii–xix.

Rittberger, Volker (1993) Research on International Regimes in Germany. The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept. Teoksessa Volker Rittberger (toim.) *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 3–22.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Anna Puusniekka (2006). KvaliMOTV-Menetelmäopetuksen tietovaranto. Aineisto- ja teorialähtöisyys. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L2\\_3\\_2\\_3.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L2_3_2_3.html) (11.11.2018 klo 19.53).

SDWG (2017) *Indigenous Youth, Arctic Change & Food Culture – Food, Knowledge and How We Have Thrived on the Margins – EALLU*. An Arctic Council Sustainable Development Group Report from the EALLU Project. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1926> (haettu 11.9.2018 klo 12.53).

Sinevaara-Niskanen, Heidi (2015) *Setting the Stage for Arctic Development. Politics of Knowledge and the Power of Presence*. Acta Universitatis Lapponiensis 304. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

Stokke, Olav Schram (1997) Regimes as Governance Systems. Teoksessa Oran R. Young (toim.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge: MIT Press, 27–63.

Stokke, Olav Schram (2013) Political Stability and Multi-level Governance in the Arctic. Teoksessa Paul Arthur Berkman & Alexander N. Vylegzhanin (toim.) *Environmental Security in the Arctic Ocean*. NATO Science for Peace and Security Series – C: Environmental Security. Dordrecht: Springer, 297–311.

Stokke, Olav Schram & Hønneland, Geir (toim.) (2007) *International Cooperation and Arctic Governance. Regime effectiveness and northern regime building*. Lontoo: Routledge.

Stone, David P. (2015) *The Changing Arctic Environment. The Arctic Messenger*. New York: Cambridge University Press.

The Telegraph (2007) *Russian submarine plants flag at North Pole*. 1.8.2007. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1559264/Russian-submarine-plants-flag-at-North-Pole.html> (haettu 11.9.2018 klo 13.15).

Tennberg, Monica (1998) *The Arctic Council. A Study in Governmentality*. Acta Universitatis Lapponiensis 19. Väitöskirja. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

Tennberg, Monica (2000) *Arctic Environmental Cooperation. A Study in Governmentality*. Aldershot: Ashgate.

Tennberg, Monica (2005) Kansainvälisen ympäristöyhteistyön vaikuttavuus Luoteis-Venäjällä. *Alue ja ympäristö* 34:2, 26–35.

<https://aluejaymparisto.journal.fi/article/view/64228/25522> (haettu 22.8.2018 klo 11.38).

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2013) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi. 11. uudistettu painos. 182 sivua.

United Nations (1992) *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (9.9.2018 klo 18.06).

UNEP (2009) *Stockholm Convention*. Text of the Convention as amended in 2009.

<http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx> (haettu 10.11.2018 klo 15.11).

UNEP (2017) *Minamata Convention on Mercury. Text and Annexes*.

<http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/Booklets/COP1%20version/Minamata-Convention-booklet-eng-full.pdf> (haettu 10.11.2018 klo 15.03).

USGS (2008) *Circum-arctic resource appraisal: Estimates of undiscovered oil and gas north of the Arctic Circle*. USGS Fact Sheet 2008- 3049. U.S. Geological Survey.

<https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf> (haettu 11.9.2018 klo 19.39).

Vedung, Evert & Román, Mikael (2002) *Intervention Theory Evaluation of Global Environmental Regimes*. Paper presented for the 5<sup>th</sup> biennial conference of the European Evaluation Society.

[https://www.researchgate.net/publication/255607589\\_Intervention\\_Theory\\_Evaluation\\_of\\_Global\\_Environmental\\_Regimes](https://www.researchgate.net/publication/255607589_Intervention_Theory_Evaluation_of_Global_Environmental_Regimes) (haettu 10.9.2018 klo 21.12).

Verne (ei vuosilukua) *Tiedon analysointi*. Tampereen teknillinen yliopisto.

<https://www.tut.fi/verne/tutkimusmenetelmat/tiedon-analysointi/> (haettu 2.4.2017 klo 18.37).

Vromen, Ariadne (2010) *Debating Methods: Rediscovering Qualitative Approaches*.

Teoksessa David Marsh & Gerry Stoker (toim.) *Theory and Methods in Political Science*. 3. painos. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 249–266.

Watson, Robert T.; Zinyowera, Marufu C.; Moss, Richard H. & Dokken, David J. (1997) *The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability*. IPCC Special Report. Summary for Policymakers. International Panel of Climate Change.

<https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/region-en.pdf> (haettu 12.9.2018 klo 17.04).

Watt-Cloutier, Sheila (2003) The Inuit Journey towards a POPs-free World. Teoksessa David Leonard Downie & Terry Fenge (toim.) *Northern Lights against POPs. Combatting Toxic Threats in the Arctic*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 256–267.

Watts et al. (2017) The Lancet Countdown on health and climate change: from 25 years of inaction to a global transformation for public health. *The Lancet* 391: 10120, 581–630.

[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)32464-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)32464-9/fulltext) (haettu 13.9.2018 klo 20.46).

Weiler et al. (2015) Food sovereignty, food security and health equity: a meta-narrative mapping exercise. *Health Policy and Planning* 2015:30, 1078-1092.

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4559116/> (11.9.2018 klo 11.42).

WFFS (2001) *Final Declaration of the World Forum on Food Sovereignty*. 19.9.2001.

<https://www.iatp.org/documents/final-declaration-of-the-world-forum-on-food-sovereignty-0> (haettu 11.9.2018 klo 16.47).

YLE Uutiset (1.6.2017) *Yhdysvaltojen lähtö Pariisin ilmastopimuksesta varmistui–Trump kertoi kantansa Valkoisessa talossa*. <https://yle.fi/uutiset/3-9644972> (haettu 4.11.2018 klo 11.33).

Ympäristöministeriö (2017) *Pariisin ilmastopimus*. 28.8.2017.

<http://www.ymp.fi/pariisi2015> (haettu 4.11.2018 klo 10.11).

Ympäristöministeriö & Ulkoasiainministeriö (2004) *Arktisen alueen lämpenemisen vaikutukset*. 9.11.2004. <http://www.ymp.fi/fi->

[FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Erillisjulkaisut/Arktisen\\_alueen\\_lampenemisen\\_vaikutukset\(4719\)](http://www.ymp.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/Erillisjulkaisut/Arktisen_alueen_lampenemisen_vaikutukset(4719)) (haettu 4.11.2018 klo 15.20).

- Young, Oran R. (1992) *Arctic Politics. Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*. Hanover: University Press of New England.
- Young, Oran R. (1997a) Global Governance: Toward a Theory of Decentralized World Order. Teoksessa Oran R. Young (toim.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge: MIT Press, 273–299.
- Young, Oran R. (1997b) Rights, Rules, and Resources in World Affairs. Teoksessa Oran R. Young (toim.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge: MIT Press, 1–23.
- Young, Oran R. (1998) *Creating Regimes. Arctic Accords and International Governance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Young, Oran R. (1999) *Governance in World Affairs*. Ithaca: Cornell University Press.
- Young, Oran R. (2004) Institutions and the Growth of Knowledge: Evidence from International Environmental Regimes. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4: 2, 215–228.  
[http://www.ihdp.unu.edu/docs/Publications/Paper/OranYoung\\_Paper\\_2003.pdf](http://www.ihdp.unu.edu/docs/Publications/Paper/OranYoung_Paper_2003.pdf) (11.7.2018 klo 11.12).
- Young, Oran R. (2011a) Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* (PNAS) 108:50, 19853–19860.  
<http://www.pnas.org/content/pnas/108/50/19853.full.pdf> (haettu 11.9.2018 klo 13.12).
- Young, Oran R. (2011b) Foreword. Arctic Futures: The Politics of Transformation. Teoksessa James Kraska (toim.) *Arctic Security in an Age of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, xxi –xxvii.
- Young, Oran R. (2012) Arctic Politics in an Era of Global Change. *Brown Journal of World Affairs* XIX: 1, 165–178.
- Young, Oran R. & Einarsson, Niels (2004) A Human Development Agenda for the Arctic: Major Findings and Emerging Issues. Teoksessa *AHDR (Arctic Human Development Report)*.

Akureyri: Stefansson Arctic Institute, 229–242. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/51> (15.2.2018 klo 18.26).

Young, Oran R. & Osherenko, Gail (toim.) (1993) *Polar Politics. Creating International Environmental Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Åtland, Kristian (2008) Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic. *Cooperation and Conflict* 43:3, 289–311. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010836708092838> (haettu 11.11.2018 klo 19.31).